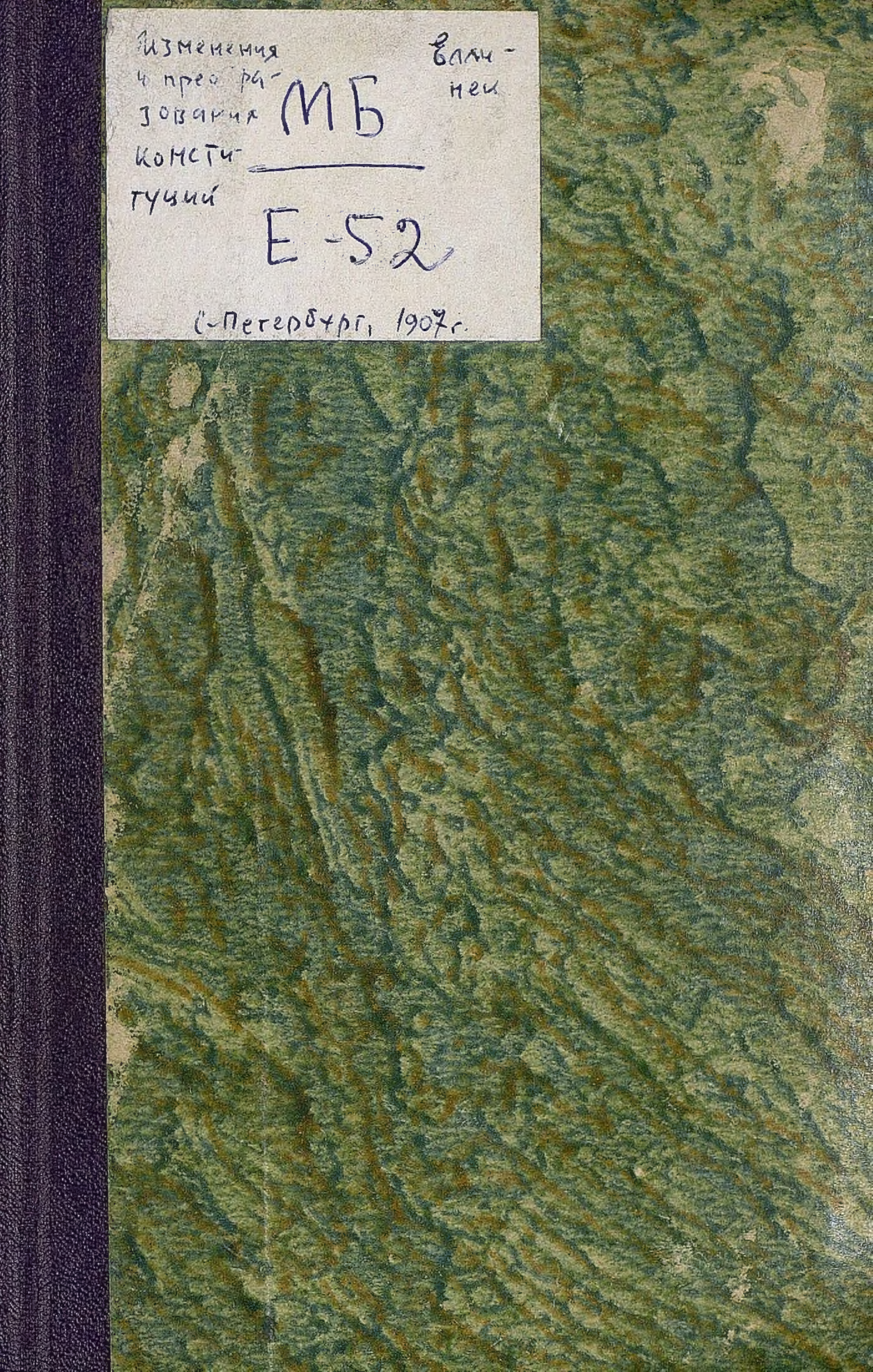

Изменения
и преобра-
зования
консти-
туций
Елли-
нек
МБ
Е-52
С-Петербург, 1907 г.



Проф. І. Еллинекъ.

Измѣненія и преобразованія конституцій.

ПЕРЕВОДЪ СЪ НѢМЕЦКАГО.

Подъ редакціей пр.-доц. Моск. Унив.

В. М. Устинова.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Типографія Н. Н. Клобукова. Лиговская ул., д. 34.
1907.

Предисловіе.

Въ основу настоящаго этюда положенъ рефератъ, читанный мною 18 марта этого года въ вѣнскомъ юридическомъ обществѣ. Но для постановленной тогда цѣли могла быть использована только незначительная часть, находящагося въ моемъ распоряженіи матеріала, и потому мое изложеніе, особенно трактующее объ эволюціи современнаго парламентаризма, подверглось коренной переработкѣ и расширенію.

Путь изслѣдованія проходитъ по межѣ между государственнымъ правомъ и политикой. Я всегда отстаивалъ методическое различеніе и научную связь обѣихъ дисциплинъ. Теперь же, когда государственное право въ Германіи получило уже такое богатое юридическое развитіе, еще сильнѣе чувствуется потребность въ дополняющемъ и толкающемъ впередъ политическомъ изслѣдованіи, какъ это подробнѣе изложено въ текстѣ. Стоитъ просмотрѣть богатую заграничную литературу, особенно западныхъ народовъ, чтобы увидѣть, какъ тщательно изучаются тамъ наши государственныя установленія, безъ соотвѣтственнаго эквивалента съ нашей стороны; и невольно овладѣваетъ опасеніе, что мы можемъ отстать

въ важной области науки. Ни у одного большого культурнаго народа въ настоящее время, когда мы опять находимся въ процессѣ мощныхъ преобразованій внутреннихъ и внѣшнихъ государственныхъ отношеній, нѣтъ такого незначительнаго интереса къ политическимъ вопросамъ, какъ у насъ. Теперь мы сытый народъ; намъ тяжело доискиваться до корня великихъ проблеммъ государственной жизни, и мы довольствуемся шаблонными разсужденіями о политическихъ задачахъ дня.

Поэтому будетъ далеко не безполезно, если я укажу на нѣкоторые въ высшей степени важные вопросы политики, которые до сихъ поръ въ нѣмецкой наукѣ только слегка затронуты въ то время, какъ за границей они подверглись уже тщательной разработкѣ. Я считалъ бы излишнимъ здѣсь дѣлать заявленіе, которое мнѣ придется позднѣе повторить, что я пишу какъ изслѣдователь, а не какъ преобразователь, если бы столь многимъ не было бы такъ трудно различать констатированіе существующаго отъ одобренія или неодобренія наступающаго. Конечно кто преподаетъ политику, долженъ приготовиться къ возраженіямъ. Но я желалъ бы, чтобы возраженія были направлены на мои знанія и силы, а не на мои убѣжденія.

Georg Iellinek.

Гейдельбергъ въ іюнѣ 1906 года.

I.

Идеи, которыя привели къ созданію современныхъ конституцій, не могутъ быть охвачены однимъ общимъ терминомъ.. Всякій историческій результатъ складывается изъ часто необозримаго множества причинъ. Въ другомъ мѣстѣ я указалъ важнѣйшіе пути, которые привели къ требованіямъ писанныхъ конституцій и ихъ осуществленію. Этой цѣли въ эпоху раціонализма не мало содѣйствовала столь сильная вѣра въ творческую силу сознательной человѣческой мысли. Къ излеченію недуговъ общества призывался законодатель, властитель въ государствѣ, просвѣщенная воля котораго, по скольку это вообще зависѣло отъ человѣческой силы, была въ состояніи изгнать всякое зло. А надъ законодателемъ стоитъ еще высшая сила основныхъ законовъ, этихъ крѣпкихъ плитъ, на которыхъ зиждется все государственное устройство. Непоколебимые для ими же установленныхъ властей, измѣняемые въ особомъ весьма сложномъ порядкѣ, эти основные законы, вслѣдствіе своей непреоборимой силы, должны на долгія времена руководить жизнью государства.

Но лишь только эти идеи стали дѣйствительностью, оказалось, что прочность основныхъ законовъ ничуть не болѣе прочности другихъ законовъ. Изданія новыхъ конституцій и глубокія измѣненія старыхъ, совершаются во многихъ государствахъ; опытъ поколебалъ вѣру въ мудрость законодателя издающаго консти-

туціонные законы, какъ и вообще въ мудрость какого то таинственнаго въ своей внутренней сущности законодателя. Мы знаемъ теперь, что законы могутъ сдѣлать гораздо меньше, чѣмъ это думали столѣтіе тому назадъ, что они всегда обозначаютъ только должное, которое никогда не превращается въ полной мѣрѣ въ сущее, что поэтому реальная жизнь постоянно порождаетъ факты, не соотвѣтствующіе разумному плану, начертанному законодателемъ. И эта ирраціональность дѣйствительности обозначаетъ не только несогласованность между нормой и жизнью. Она гораздо болѣе направлена противъ нормы. Законодатель имѣетъ дѣло съ силами, обуздывать которыя онъ считаетъ себя призваннымъ; но онѣ часто поднимаются совершенно незамѣтно противъ него и даже осмѣливаются становиться на его мѣсто. И эти силы ни въ коемъ случаѣ не останавливаются предъ высочайшими и коренными законами. Основные законы, какъ всѣ прочіе, съ неизбѣжной необходимостью поставлены въ потокъ историческихъ событій, независимо отъ того, соглашаются ли на это или нѣтъ. Поэтому въ высшей степени интересно подойти ближе къ проблеммѣ, какими путями могутъ быть измѣняемы наши писанныя конституціи.

При первомъ взглядѣ кажется, впрочемъ, что эту проблемму можно легко и просто разрѣшить.

Конституціи содержатъ въ себѣ правовыя нормы, а всякое право измѣняется и развивается путемъ закона, или обычая или, какъ нѣкоторые утверждаютъ, а другіе оспариваютъ — путемъ юридической практики. Но при простомъ констатированіи этихъ общихъ категорій мы не получаемъ никакого понятія о сущности весьма важныхъ и интересныхъ процессовъ, которые или съ полной очевидностью или почти незамѣтно, такъ

что заключить объ этомъ можно лишь съ помощью тщательнаго наблюденія, замѣняютъ существующія основы государства другими. Не о безцвѣтныхъ этикеткахъ, которыя можно наклеить на эти процессы, но о подробномъ уразумѣніи ихъ свойства и дѣйствія, будетъ рѣчь въ послѣдующемъ изложеніи. Довольно характерно то, что я не могу указать ни на одно литературное дополненіе этого изслѣдованія, такъ какъ наша проблемма изслѣдуется только въ общихъ сочиненіяхъ объ источникахъ права и нигдѣ не была разработана во всѣхъ своихъ подробностяхъ.

Подъ измѣненіями конституціи я буду подразумѣвать измѣненія, сдѣланныя въ текстѣ конституцій путемъ преднамѣреннаго волевого акта; подъ преобразованіемъ конституціи—измѣненія, которыя оставляютъ этотъ текстъ формально неизмѣненнымъ и вызываются обстоятельствами, которыя не сопровождаются намѣреніемъ произвести измѣненіе или сознаніемъ такового [1]). Конечно, едва ли нужно говорить, что ученіе о преобразованіяхъ гораздо интереснѣе ученія объ измѣненіяхъ. Но все таки и послѣднія, къ которымъ мы прежде всего вкратцѣ обратимся, заключаютъ не мало интереснаго.

II.

Теорія приписываетъ суверенному государству неограниченную власть. Поэтому оно можетъ по усмотрѣнію свою конституцію измѣнять, отмѣнять и издавать новую. И не только путемъ права. Конституція государства можетъ претерпѣть коренной переворотъ пу-

---

1) Также говоритъ Laband, Wandlungen der deutschen Reichsverfassung, 1895, s. 2. f.

емъ насилія. Каждая революція имѣетъ цѣлью измѣненіе конституціи. Такъ какъ надъ государствомъ нѣтъ никакой власти, могущей воспрепятствовать возникновенію подобныхъ переворотовъ, исходятъ ли они сверху или снизу, то каждая удавшаяся революція творитъ новое право [1]).

Тема,—измѣненіе конституціи путемъ революціи—тотчасъ же возбуждаетъ интересный вопросъ: какъ далеко можетъ итти это измѣненіе. Если конституція формально совершенно отмѣнена и замѣнена другою, то дѣйствительно ли ни одно изъ положеній прежней конституціи не остается въ силѣ. Это вопросъ о границахъ революціоннаго ниспроверженія существующаго и онъ долженъ быть прежде всего вкратцѣ затронутъ. Отвѣтъ мы найдемъ въ странѣ, которая, какъ ни одна другая, измѣняла свой государственный строй цѣлымъ рядомъ революцій—во Франціи [2]). Здѣсь установленнымъ считается только тотъ фактъ, что сентябрьская революція 1870 года совершенно устранила конституцію второй имперіи, и послѣ нѣкоторыхъ колебаній была установлена современная конституція Франціи въ рядѣ законовъ 1875 года. Эти законы ни однимъ словомъ не упоминаютъ о гордости французовъ, объ ихъ декларацiи правъ человѣка и гражданина, такъ же какъ и о гарантированныхъ основныхъ правахъ [3]). Но французскіе

---

1) Вопросы объ измѣненіи конституціи фактами международнаго права (завоеваніе, присоединеніе, отторженіе государствъ), равно какъ о значеніи междуцарствій, здѣсь не разсматриваются.

2) По крайней мѣрѣ въ Европѣ. Въ Мексикѣ дошло до 24 различныхъ формъ правленія въ промежутокъ отъ 1821 до 1853 Ср. Lecky, Democraty and Liberty, New ed. 1899, I, p. 34.

3) Непосредственно предшествующая конституція второй имперіи (senatus-consulte отъ 21 мая 1870) въ параграфѣ 18 объявляетъ: «La constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français».

авторитеты государственнаго права единогласно утверждаютъ, что принципы 1789 года, несмотря на то, что они допускаютъ самое различное толкованіе, не отмѣнены, хотя ни одинъ параграфъ конституціи не признаетъ ихъ [1]). Они не отмѣнены потому, что они неотъемлемы. Далѣе принципъ несмѣняемости судей, о которомъ говорила конституція 21 Мая 1870 года (§ 15), не вошелъ въ настоящіе конституціонные законы. Тѣмъ не менѣе и теперь онъ признается дѣйствующимъ, хотя и безъ конституціонной санкціи. Только нынѣ ему приписывается сила простого закона, а не конституціоннаго, и поэтому онъ могъ быть временно пріостановленъ закономъ 30 Августа 1883 года [2]).

Изъ подобныхъ фактовъ мы можемъ сдѣлать заключеніе, что отмѣна законовъ не необходимо имѣетъ слѣдствіемъ отмѣну правовыхъ положеній, заключающихся въ нихъ. Въ дальнѣйшемъ они могутъ имѣть значеніе обычнаго права, что служитъ доказательствомъ того, что они уже до отмѣны закона имѣли двойной характеръ и закона и обычнаго права; при чемъ этотъ двойной характеръ не сознавался въ продолженіи дѣйствія закона. Сюда примыкаетъ другой интересный вопросъ, насколько обычное право, оформленное въ видѣ закона, теряетъ вслѣдствіе этого свой прежній характеръ.

Въ вопросѣ объ измѣненіи конституціи путемъ революціи, мы приходимъ къ важному выводу, что революція коренным образомъ вліяетъ лишь на законы, а не на обычное право Только тамъ, гдѣ обычное право нерасторжимо связано съ опредѣленными законами, естественно, что вмѣстѣ съ послѣдними падаетъ и пер-

[1]) Сравни Esmein, Elements de droit constitutionnel 3-e ed., 1903, 397 ff; Lebon, Staatsrecht der französischen Republik, 1886, s. 27.

[2]) Сравни Esmein ук. соч. стр. 361.

вое. Иначе дѣло обстоитъ въ государствахъ, не имѣю-щихъ писанныхъ конституцій, которыхъ впрочемъ, в- полномъ смыслѣ слова, теперь нѣтъ среди цивилизован-ныхъ государствъ. Существуютъ государства безъ кон-ституціонныхъ хартій и безъ формальныхъ конститу-ціонныхъ законовъ, но часть конституціоннаго матер-альнаго права нынѣ повсюду кодифицирована. Област- оставленная свободною отъ закона, при государствен-ныхъ переворотахъ, въ этихъ странахъ можетъ быт- заполнена только закономъ. Двѣ палаты англійскаг- парламента, основанныя на „common law“, могли быт- превращены во время Кромвеля въ одну только путем- закона, и на мѣсто не созданной никакимъ закономъ власти короля, могла быть поставлена власть проте-тора также только путемъ закона. Но такіе закон- всегда должны быть оцѣниваемы сообразно новому п-рядку вещей.

Ученіе о законодательномъ измѣненіи конституці- представляетъ тѣ же проблеммы, какъ и вообще уч-ніе объ измѣненіи законовъ. Только на одно важно- явленіе слѣдуетъ указать здѣсь. Конституціонные з-коны, какъ и другіе могутъ быть измѣняемы троякимъ путемъ. Они могутъ быть совершенно отмѣнены, полу-чить другое содержаніе или потерять силу отъ послѣ-дующихъ дерогирующихъ законовъ. Исключительн- послѣдній путь примѣнялся въ Соединенныхъ Штатахъ. Тамъ въ текстѣ конституціонной грамоты 1787 год- вплоть до настоящаго дня не измѣнена ни одна букв-, но къ конституціи присоединено 15 добавленій, кот-рыя существенно измѣняютъ нѣкоторыя положенія ко-ституціи. Но существуютъ государства, гдѣ различны- системы употребляются по произволу, что можетъ пр-вести къ удивительному положенію вещей. Такъ дѣл- обстоитъ въ особенности въ Германіи. Здѣсь царит-

невѣроятная безсистемность относительно измѣненія конституціи, вслѣдствіе чего теперь никто не можетъ на основаніи текста конституціи составить сколько нибудь правильное представленіе о самыхъ основахъ имперіи. Укажемъ прежде всего на первый параграфъ конституціи, который говоритъ о территоріи имперіи. Ни однимъ словомъ не упомянуто здѣсь объ имперской области Эльзасъ-Лотарингіи... Затѣмъ на параграфъ 20, который опредѣляетъ общее число членовъ рейхстага въ 382 человѣка, тогда какъ оно въ дѣйствительности доходитъ до 397; именно слѣдуетъ прибавить еще 15 депутатовъ отъ Эльзасъ-Лотарингіи. И то и другое установлено законами, касающимися Эльзасъ-Лотарингіи, которые не имѣли никакого вліянія на текстъ конституціи. Параграфъ 17 гласитъ, что одинъ только имперскій канцлеръ уполномоченъ производить контрасигнацію императорскихъ актовъ; законъ же о замѣщеніи должности канцлера 17 Марта 1878 года разрѣшаетъ контрасигнацію и замѣстителю имперскаго канцлера. Параграфъ 50 предоставляетъ императору изданіе почтоваго регламента, а законъ о почтовомъ вѣдомствѣ [1]) наоборотъ передаетъ это право имперскому канцлеру при содѣйствіи въ нѣкоторыхъ пунктахъ союзнаго совѣта. Къ этимъ примѣрамъ можно прибавить еще много другихъ [1]). Сверхъ того конституція получила матеріальныя дополненія, не вошедшія въ ея текстъ, отъ многочисленныхъ законовъ. О всей сложной системѣ государственныхъ должностей въ текстѣ конституціи говорится очень немного. Въ ней идетъ рѣчь только объ имперскомъ канцлерѣ, имперскихъ коммисарахъ для

---

[1]) 28 Октября 1871 г. § 50.

[2]) Сравни объ этомъ Laband, Staatsrecht des Deutsches Reiches, 4 Anfl., I, s. 36, и его-же, Wandlungen, s. 4.

сбора пошлинъ и налоговъ, и почтовомъ и телегра
номъ вѣдомствѣ, о консулахъ, о военномъ флотѣ и
нѣкоторыхъ офицерахъ сухопутнаго войска. Къ нал
гамъ, перечисленнымъ въ конституціи, прибавился е
цѣлый рядъ другихъ, дополняющихъ налоговую систе
имперіи. Вслѣдствіе этого имперская конституція пол
чила характеръ какого то фрагмента, который толь
отчасти знакомитъ насъ съ основными установленія
имперіи.

Совершенно ненормальное положеніе создала импе
ская конституція для конституцій отдѣльныхъ нѣме
кихъ государствъ. Некомпетентный читатель даже
не подозрѣваетъ, въ какой степени имперскіе закон
ихъ искромсали. Возьмемъ, напримѣръ, прусскую ко
ституцію. Очень значительная часть ея положені
вполнѣ или отчасти замѣнена имперскимъ правом
Даже если мы читаемъ въ конституціонной грамот
что свобода выселенія можетъ быть ограничена тольк
воинской повинностью, что вводится гражданскій брак
что цензура не должна быть введена, что тайна ко
респонденціи не-нарушима, что всѣ прусаки должн
отбывать воинскую повинность, что король въ случа
войны можетъ созвать, согласно закону, народное опол
ченіе, то все это—положенія, не имѣющія болѣе силь
потому что мѣстное право, даже совпадающее по содер
жанію съ позднѣйшей имперской правовой нормой, о
мѣняется этой послѣдней. И это мѣшаетъ прусакам
исключить указанныя положенія изъ своей конституці
Было бы противоконституціоннымъ притязаніемъ с
стороны отдѣльнаго нѣмецкаго государства, если б
оно пожелало новымъ мѣстнымъ закономъ отмѣнит
то, что уже и такъ отмѣнено. Единственно возможным
путемъ къ согласованію текста конституцій отдѣльных
нѣмецкихъ государствъ съ даннымъ правовымъ поло

ченіемъ было-бы—полная отмѣна настоящихъ конституцій и замѣна ихъ новыми. Это случилось въ ганзейскихъ городахъ Любекѣ и Гамбургѣ [1]). Но другія государства въ своихъ конституціонныхъ грамотахъ все еще влачатъ балластъ отмѣненныхъ законовъ [2]).

III.

Конституціонные законы обыкновенно снабжаются особыми гарантіями своей ненарушимости. Были изобрѣтены различнаго рода затруднительныя формальности, чтобы защитить ихъ отъ черезчуръ поспѣшныхъ измѣненій. Только тамъ, гдѣ существуютъ такія формальности, можно говорить объ особыхъ конституціонныхъ законахъ въ юридическомъ смыслѣ. Гдѣ ихъ нѣтъ, тамъ такъ называемые конституціонные законы ничѣмъ юридически не отличаются отъ другихъ [1]).

---

[1]) Корректнѣе всего текстъ конституціи Любека 7 Апрѣля 1875 г., который теперь содержитъ только права мѣстнаго положенія. § 2 этой конституціи хотя и говоритъ о любекскомъ подданствѣ, но при этомъ ссылается на имперское право. Но Гамбургъ, который дѣлаетъ также подобную ссылку на законъ о подданствѣ, повторяетъ въ нынѣ дѣйствующей конституціи 13 Октября 1897 г. § 15 постановленіе имперскаго закона 3 Іюля 1869 г. объ уравненіи въ правахъ вѣроисповѣданій. Наоборотъ, Бременъ въ пересмотрѣнной конституціи 1 Января 1894 г. въ отдѣлѣ о правахъ бременскихъ гражданъ оставляетъ неизмѣненнымъ цѣлый рядъ опредѣленій, уже отмѣненныхъ имперскими законами.

[2]) Конституціи Вюртенберга (§ 3), Бадена (§§ 1, 2), Гессена (§ 2) и друг. еще до сихъ поръ объявляютъ эти государства частями Нѣмецкаго союза и приписываютъ монарху право обнародованія постановленій покойнаго Франкфуртскаго Бундестага, въ качествѣ союзныхъ законовъ. Брауншвейгская конституція (§ 31) все еще ссылается на постановленіе Бундестага противъ злоупотребленій свободной печати. Число такихъ курьезовъ мѣстнаго государственнаго права легко могло бы быть увеличено.

[3]) Сравни Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 520.

Но практическіе опыты съ этими препятствующи
измѣненію конституцій средствами, не отвѣтили ож
даніямъ, которыя были возложены на нихъ. Конеч
измѣненія, бросающіяся въ глаза при первомъ взгляд
могли быть предприняты только при соблюденіи пре
писанныхъ формальностей. Если на мѣсто ограниче
наго избирательнаго права вводится всеобщее, на мѣс
всеобщаго ограниченное, то это можетъ быть сдѣла
только закономъ, изданнымъ съ соблюденіемъ ф
мальностей, предписанныхъ для измѣненія конституц

Однако, границы конституціи, какъ и всѣ грани
проведенныя законами, весьма сомнительны, и нѣ
никакой гарантіи противъ того, чтобы законы, котор
повидимому, стоятъ на почвѣ дѣйствующей конституц
направлялись на самомъ дѣлѣ противъ нея, и вслѣ
ствіе этого, не вводили бы невольныхъ, или, по крайн
мѣрѣ, не явно преднамѣренныхъ измѣненій конституц
Постановленія конституцій часто неясны и растяжимы,
законодатель, законами, вводящими въ дѣйствіе стат
конституціи, впервые придаетъ имъ опредѣленный смысл
совершенно такъ же, какъ судья впервые выясняетъ смысл
примѣняемыхъ имъ законовъ, и подобно тому, ка
повсюду судебная практика толкуетъ одинъ и тотъ ж
текстъ закона различно, сообразно измѣняющимся лю
скимъ взглядамъ и потребностямъ людей, также и з
конодатель толкуетъ конституцію различно въ завис
мости отъ измѣняющихся условій. Что въ одно врем
кажется противоконституціоннымъ, то въ слѣдующ
эпоху является конституціоннымъ и конституція таки
образомъ, вслѣдствіе эволюціи въ толкованіи, са
претерпѣваетъ эволюцію. И не только одинъ закон
датель можетъ вызвать подобную эволюцію, и практи
парламента, равно какъ и практика административны
и судебныхъ мѣстъ, можетъ это сдѣлать и въ дѣйств
тельности дѣлаетъ. Ихъ дѣло толковать всякіе зако

и потому также и конституціонные, и въ ихъ рукахъ конституціонный законъ можетъ постепенно получить совершенно другое значеніе въ системѣ права, чѣмъ какое было у него первоначально.

Что касается парламентовъ, то они сами прежде всего должны рѣшать, соотвѣтствуютъ ли конституціи ихъ постановленія. Если постановленіе парламента, для своей дѣйствительности нуждается въ актѣ правительства, то послѣднее имѣетъ возможность предупредить, заключающееся въ немъ уклоненіе отъ конституціи. Однако, если и его пониманіе согласно съ парламентскимъ, то нѣтъ никакого практическаго средства предотвратить уклоненіе. Если же палата дѣлаетъ постановленіе не подлежащее провѣркѣ и противорѣчащее конституціи, то вообще нѣтъ никакой возможности обезпечить неприкосновенность предписаній конституціи. Постоянное повтореніе подобныхъ противоконституціонныхъ дѣйствій можетъ повлечь преобразованіе самой конституціи.

Подобный случай можетъ быть вызванъ постановленіемъ парламентскихъ наказовъ. Эти наказы въ предѣлахъ конституціонныхъ или обыкновенныхъ законовъ могутъ установлять правовыя нормы.

По аналогіи съ сословными учрежденіями это право парламента называется автономіей, что однако не соот-

[1]) Основанное О. Бюловымъ въ книгѣ Gesetz und Richtermt'a 1885 г. ученіе о правотворческой власти судьи пріобрѣтаетъ все болѣе сторонниковъ. Ср. изъ новѣйшей литературы: Unger, Über die Haftung des Staates für Verzugs- und Vergutungszinsen in Grünhuts Zeitschrift XXXI, 1904, г. 1088; Eugen Ehrlich, Freie Rechtsfindurg und freie Rechtswissenschaft, 1903 v. Radbruch, Rechtswissenschaft und Rechtsschöpfuug, Archiv f. Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, XXII, 1906 г. стр. 355 и слѣд. у послѣдняго на стр. 369 находится списокъ приверженцевъ этого направленія, работы которыхъ, конечно, имѣютъ различную цѣнность.

вѣтствуетъ представленію о парламентѣ какъ орган
государства. Было также высказано мнѣніе, что наказ
устанавливаютъ только статутарное право между чл
нами парламента, что также невѣрно, такъ какъ дѣй
ствіе ихъ, какъ будетъ видно изъ дальнѣйшаго изло
женія, можетъ простираться и за предѣлы парламент
Юридически они относятся къ конституціи, какъ указ
къ закону. Но въ то время, какъ обыкновенно суще
ствуютъ правовыя обезпеченія противъ нарушенія ук
зами законовъ,—подобныхъ обезпеченій противъ нар
шенія парламентскими наказами конституціи обыкн
венно нѣтъ.

Покажемъ это на конкретныхъ примѣрахъ и прежд
всего на извѣстномъ и поучительномъ случаѣ из
исторіи французскаго парламента. Наказъ палаты де
путатовъ во времена Реставраціи самымъ тяжелым
дисциплинарнымъ средствомъ противъ депутата при
знавалъ только вотумъ порицанія, занесенный въ про
токолъ засѣданія. Въ засѣданіи 26 Февраля 1823
извѣстный радикальный депутатъ Мануэль сдѣлал
намекъ на казнь Людовика XVI. Вслѣдствіе этого не
много дней спустя, онъ былъ исключенъ изъ палат
на время текущей сессіи, несмотря на протестъ значи
тельнаго меньшинства, противъ такого насильственна
акта. Большинство воспротивилось даже чтенію это
протеста [1]). Никакого законнаго средства исключенном
депутату не было предоставлено, и не было бы предо
ставлено ни по какому другому наказу. Противозакон
но исключенный изъ палаты депутатъ, не могъ до
биться обратнаго вступленія въ палату легальным
оружіемъ. Правительство могло бы въ этомъ случа

1) Cp. Eugène Pierre, Traité de droit politique électoral et parl
mentaire 2-e éd. Paris 1902, p. 502, 28.

распустить палату (если роспускъ допускается), что однако едва-ли могло быть принято во вниманіе, какъ лежащее въ области политической возможности. Далѣе § 18 „Charte constitutionelle“, постановлялъ, что каждый законъ долженъ быть принятъ большинствомъ каждой изъ обѣихъ палатъ [1]). Относительно природы этого большинства не было никакого постановленія, вопросъ о числѣ членовъ парламента, могущихъ постановлять рѣшенія, былъ оставленъ открытымъ. Наказъ палаты перовъ установилъ, что одна треть перовъ составляла „quorum“, тогда какъ въ палатѣ депутатовъ для дѣйствительности рѣшенія требовалось присутствіе большинства всѣхъ депутатовъ. Предложенія уменьшить этотъ „quorum“ понизивъ его, напримѣръ до 1 трети какъ въ палатѣ перовъ, были отклонены палатой, какъ противорѣчащія конституціи. А между тѣмъ безъ сомнѣнія и для палаты перовъ имѣли силу тѣ же самыя постановленія конституціи, какъ и для палаты депутатовъ. Что для одной палаты было противоконституціоннымъ, то также должно было быть и для другой. Поэтому своимъ регламентомъ палата перовъ въ дѣйствительности произвела преобразованіе конституціи, вопреки ясному смыслу § 18 хартіи. Она совершила „fait accompli“, противъ законности котораго ни съ одной стороны не поднималось возраженій. Извѣстнымъ болѣе новымъ примѣромъ постановленія наказа, противорѣчащаго точному предписанію конституціи является допущеніе тайныхъ засѣданій въ нѣмецкомъ Рейхстагѣ. Съ точки зрѣнія государственнаго права настаивали даже на томъ, что рѣшенія принятыя въ закрытомъ засѣданіи рейхстага не дѣйствительны [2]).

¹) Toute loi doit être descutée et votée librement par la majorité de chacune des deux chambres. Cp. Pierre, стр. 1123.

²) Сравни съ этимъ Kurt Perels, Die Zulässigkeit und Bedeutung

Но если подобныя рѣшенія будутъ одобрены союзным совѣтомъ и обнародованы императоромъ, то нѣтъ ни какого средства юридически осуществить эту недѣй ствительность [1]).

Если конституціи во многихъ пунктахъ беззащитн противъ преобразованій путемъ парламентскихъ нака зовъ, то часто послѣдніе должны дополнять нормалн ныя функціи конституціи. Безъ всякой системы в многія конституціи внесены тѣ или другія статьи отно сительно парламентскаго дѣлопроизводства [2]). Кром того, нѣкоторыя государства имѣютъ особые законы порядкѣ парламентской работы. Пробѣлы въ конституці и въ законахъ должны быть восполнены путемъ поста новленій парламента. Современные французскіе консти туціонные законы не содержатъ никакого постановлені о порядкѣ принятія палатами ихъ рѣшеній за исклю ченіемъ случая, когда рѣчь идетъ о пересмотрѣ кон ституціи. Поэтому всѣ правила о quorum [3]) и требую щемся для рѣшенія большинствѣ, которыя въ другихъ государствахъ установлены законами, совершенно пре доставлены усмотрѣнію каждой изъ палатъ [4]). Что пред ложеніе отклоняется при равномъ числѣ голосовъ, ест

---

geheimer Plenarverhandlungen des dentschen Reichstages, Archiv fü öff. Recht, XV, S. 548 ff. и сл. приведенную тамъ литературу.

[1]) Другіе примѣры преобразованій конституціи путемъ пост новленій парламентскихъ наказовъ у Jellinek, Allg. Staatslehr S. 542.

[2]) Такъ, напримѣръ, Бельгійская конституція § 39 предписы ваетъ, чтобы голосованіе въ палатѣ происходило или словесно и путемъ вставанія съ мѣстъ, чтобы законъ весь въ совокупност голосовался поименно и словесно, далѣе § 41, чтобы всякій закон голосовался по статьямъ.

[3]) Сравни съ этимъ Pierre ст. 1124 и слѣд.

[4]) Pierre ст. 140 и сл.

положеніе регламента, а не конституціи [1]). Само собой разумѣется, что при неписанной конституціи, какъ въ Англіи, значеніе парламентскихъ наказовъ еще гораздо болѣе значительно.

Однако, не только наказы, но и отдѣльныя законодательныя постановленія палатъ толкуютъ конституцію и могутъ ее поэтому также преобразовывать. По правилу сами палаты рѣшаютъ о необходимости соблюденія формальностей при измѣненіи конституціи [2]). Если правительство соглашается со взглядомъ палатъ, то въ большинствѣ государствъ, при отсутствіи права судебнаго контроля законовъ съ точки зрѣнія ихъ конституціонности, опять таки нѣтъ никакого средства защитить конституцію отъ противорѣчащихъ праву преобразованій путемъ невѣрнаго толкованія.

Съ другой стороны и правительственныя учрежденія толкуютъ конституцію и не только суды, но и администрація. Правда, съ введеніемъ административной юстиціи рѣшенія административныхъ мѣстъ могутъ подвергаться судебному контролю. Но все-таки существуетъ достаточно случаевъ, въ которыхъ исключенъ судебный контроль надъ управленіемъ. Въ каждомъ государствѣ существуютъ основныя положенія управленія, которыя хотя не введены и не подтверждены никакимъ закономъ, представляютъ прочный образъ политической дѣйствительности, противопоставленной неопредѣлен-

[1]) Президенты сената и палаты депутатовъ исключаются при всякомъ подсчетѣ голосовъ, и поэтому не могутъ давать перевѣса, при равенствѣ голосовъ, какъ, напримѣръ, спикеръ англійской нижней палаты.

[2]) Въ Германской имперіи исключительно союзный совѣтъ согласно § 78 Им. Кон. рѣшаетъ о существованіи измѣненія въ конституціи. Такъ какъ союзный совѣтъ обсуждаетъ и дѣлаетъ заключенія тайно, то достовѣрно объ его голосованіи не извѣстно.

ности правовой возможности. Если конституція гарантируетъ каждому гражданину равную возможность занимать должность, то часто это не препятствуетъ предпочтенію одного сословія, одной національности или одного вѣроисповѣданія, при чемъ нѣтъ возможности противодѣйствовать этому при помощи юридически дѣйствующихъ средствъ. Но, особенно, вслѣдствіе перемѣны взглядовъ на допустимость осуществляемаго до сихъ поръ конституціоннаго права, можетъ произойти преобразованіе конституціи. Приведемъ слѣдующій особенно доказательный примѣръ. Въ великомъ герцогствѣ Баденѣ, великій герцогъ по конституціи 22 августа 1818 г. соединяетъ въ себѣ всѣ права государственной власти и пользуется ими на установленныхъ въ конституціи условіяхъ [1]). Къ этимъ перечисленнымъ правамъ государственной власти относили также и аболиціонное право, которымъ еще широко пользовался и нынѣ правящій великій герцогъ, именно какъ при всеобщихъ амнистіяхъ до 1857 г., такъ и въ отдѣльныхъ случаяхъ до 1865 г. Но позднѣе подъ давленіемъ мнѣнія, что въ дѣло правосудія слѣдуетъ вмѣшиваться возможно менѣе, взгляды правительства перемѣнились. Въ другомъ мѣстѣ конституціи говорится: Великій герцогъ можетъ смягчить или совершенно отмѣнить назначенное судомъ наказаніе [2]). И вотъ стали доказывать, что эта статья исчерпываетъ всѣ сохраненныя за монархомъ права относительно уголовной юстиціи; въ ней не указано право аболиціи и слѣдовательно, оно не принадлежитъ болѣе главѣ государства. Право, которымъ до тѣхъ поръ пользовались въ теченіе почти полустолѣтія, какъ правомъ монарха, было отмѣнено

---

[1]) § 4.

[2]) § 15.

путемъ правительственнаго толкованія [1]). Буква конституціи осталась неизмѣненною, но сама она претерпѣла существенное преобразованіе въ весьма важномъ пунктѣ. Кто призналъ правотворческую власть суда, для того нѣтъ нужды подробно доказывать, что судебное толкованіе какого нибудь положенія конституціоннаго права, можетъ значительно измѣнить его. Стоитъ указать лишь на то, что постановленіе, объявляющее пользованіе гражданскими и политическими правами независимымъ отъ вѣроисповѣданія, встрѣчается въ почти тождественной редакціи въ конституціяхъ многихъ государствъ, напримѣръ, въ Швейцаріи и Австріи, и, однако, это положеніе въ обоихъ этихъ государствахъ получило своеобразный смыслъ, вслѣдствіе судебныхъ рѣшеній.

Въ Швейцаріи союзный судъ объявилъ, что союзная конституція отмѣнила существовавшія еще тогда въ конституціяхъ отдѣльныхъ кантоновъ ограниченія активнаго и пассивнаго избирательнаго права духовенства несмотря на то, что сама эта союзная конституція лишила духовенство права быть выбраннымъ въ національный и союзный совѣтъ [1]). Наоборотъ въ Австріи судъ призналъ имѣющими силу и на дальнѣйшее время несовмѣстимыя съ указаннымъ постановленіемъ конституціи нормы общихъ гражданскихъ законовъ 1811 года, которыя изъ-за религіозныхъ основаній не дозволяютъ вступать въ бракъ опредѣленнымъ лицамъ [2]). Несмотря на одинаковые законы юридическое положеніе австрійцевъ и швейцарцевъ въ религіозныхъ вопросахъ все-таки совершенно различно.

---

[1]) Ср. съ этимъ Heimberger, Das landesherrliche Abolitionsrecht, 1901, § 66.

[2]) Сравни Blumer-Morel, Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts, I, § 343.

Эти явленія приводятъ насъ къ разсмотрѣнію того средства защиты конституціи, которое при первомъ взглядѣ можетъ быть сочтено за наиболѣе вѣрное препятствіе противъ противоконституціонныхъ поползновеній законодателя. Это извѣстный порядокъ американцевъ, въ силу коего судьи призваны опредѣлять, соотвѣтствуютъ ли законы конституціи. Въ Америкѣ законодательная власть союза и отдѣльныхъ штатовъ имѣетъ ограниченныя полномочія. Что точно не предоставлено законодательной власти, составляетъ область учредительной власти, которая осуществляется другими органами и въ другихъ формахъ.

Въ Америкѣ судьи призваны защищать народъ отъ посягательствъ парламентовъ, союзъ отъ посягатеьствъ отдѣльныхъ штатовъ и эти послѣдніе отъ посягательствъ союза. И не только союзные суды, но и суды отдѣльныхъ штатовъ имѣютъ право и обязанность контролировать законы съ точки зрѣнія ихъ конституціонности. [1])

Какъ же дѣйствуетъ эта система на практикѣ? Здѣсь прежде всего слѣдуетъ указать на тотъ фактъ, до сихъ поръ еще не достаточно извѣстный въ Европѣ, фактъ, что судебная защита конституціи заключаетъ въ себѣ нѣчто случайное. [2]) Судья произноситъ рѣшеніе только по жалобѣ стороны, такимъ образомъ все зависитъ отъ того, будетъ ли онъ и когда—вслѣдствіе

---

[1]) §§ 63, 64, 111.

[2]) Cp. Bryce, The American Commonhealth, 3. ed. 1903, I ch. XXI—XXIV, XVII; Cooley, The general Principles of Const. Law the U. S. of A. Boston 1880. 145 ff.

[3]) Кстати слѣдуетъ упомянуть, что число судей въ верховномъ союзномъ судѣ въ любое время можетъ быть измѣнено постановленіемъ конгресса и дѣйствительно часто мѣнялось по политическимъ соображеніямъ. Далѣе президентъ съ согласія сената можетъ замѣщать судебныя мѣста, исходя изъ политическихъ соображеній.

того или иного юридическаго факта—поставленъ въ возможность провѣрить конституціонность какого нибудь закона. Въ историческомъ Dred Scott Case, рѣшеніе котораго повліяло на вспышку гражданской войны, законъ, изданный въ 1820 году, былъ въ 1857 г., послѣ 37 лѣтъ существованія, объявленъ недѣйствительнымъ. Такимъ образомъ возможно, что какой нибудь законъ десятки лѣтъ существуетъ безъ возраженій, до тѣхъ поръ пока судья не выскажется объ его несоотвѣтствіи съ конституціей. Далѣе случается, что статутъ въ одномъ случаѣ объявляется дѣйствительнымъ, а въ другомъ—недѣйствительнымъ, такъ какъ прежнее рѣшеніе не связываетъ судью при разсмотрѣніи позднѣйшаго дѣла. Наконецъ при обсужденіи этой системы весьма важно то, что актомъ судебной власти бываютъ связаны всегда только стороны, а не государственная власть. [1]) Поэтому, едва ли можно утверждать, что подобное состояніе обезпечиваетъ прочность правового строя. Провѣримъ теперь на нѣкоторыхъ примѣрахъ соотношеніе права судебнаго контроля съ прочностью положенія конституціи.

Во время войны за независимость Соединенные Штаты были поставлены въ необходимость выпустить бумажныя деньги по принудительному курсу. (Такъ называемыя greenbacks). Ни одинъ параграфъ конституціи не уполномочивалъ конгрессъ на это. Тогда судъ рѣшилъ: конгрессъ имѣетъ право объявить войну, конституція уполномочиваетъ конгрессъ издавать всѣ законы, какіе нужны для выполненія его конституціонныхъ полномочій, денежныя средства необходимы для веденія войны, союзъ можетъ добывать эти средства какъ хочетъ. Но послѣ окончанія войны выпускъ бу-

---

[1]) Сравни весьма интересныя сообщенія у Tiedemann, The unwritten Constitution, of the United States. New Jork-London, 1890 p. 160 ff.

мажныхъ денегъ не прекратился. И вотъ судъ нашелъ другую оговорку въ конституціи, на которой основалъ это спорное право для мирнаго времени: именно право занимать деньги на кредитъ Соединенныхъ Штатовъ. Позднѣе изысканы были и другія аргументаціи на основаніи смысла словъ конституціи и понятія суверенитета; и въ конечномъ результатѣ явилось признаніе совершенно новой компетенціи союза. [1])

Еще своеобразнѣе случаи, относящіеся къ толкованію постановленія союзной конституціи, коимъ запрещается штатамъ изданіе законовъ, колеблющихъ обязательность договоровъ. [2]) При точномъ проведеніи этого закона, была бы исключена возможность какого бы то ни было ограниченія рабочаго договора въ цѣляхъ защиты рабочихъ. И на самомъ дѣлѣ суды отдѣльныхъ штатовъ объявили противоконституціонными законы о запрещеніи расплаты товаромъ и нормировки рабочаго времени. Въ другихъ штатахъ рѣшенія судовъ были въ пользу конституціонности этихъ законовъ, потому, что они были разсмотрѣны съ другой точки зрѣнія. [3])

Такъ суды объявили законъ объ ограниченіи рабочаго времени санитарной мѣрою, введеніе которой

---

[1]) О „Legal tender cases“ ср. Brinton Coxe, An essay of Jndicia. Power and Inconstitutional Legislation, Philadelphia 1893, p, 27 f. 34 ff., Cooley, p. 80; Tiedemann, p. 138 f.; Bryce, I, p. 270.

[2]) Const. of theUnited States Art, I. sect. 10 : no state shall.. pass ani...

law impairing the obligation of contracts.

Указано, что болѣе чѣмъ въ 1/3 случаевъ, когда союзный верховный судъ объявилъ недѣйствительными законы штатовъ, это произошло вслѣдствіе столкновенія съ этимъ конституціоннымъ закономъ. Coxe, p. 22.

[3]) Ср. съ этимъ обстоятельныя указанія въ работѣ Walter Zoewy. Die bestrittene Verfassungsmässigkeit der Arbeitergesetze in den Ver. Staaten. Heiderberg 1905, S. 54 ff.

причисляется къ правамъ законодательной власти. — Но верховный союзный судъ въ 1905 г. объявилъ, что всѣ эти законы отдѣльныхъ штатовъ противорѣчатъ конституціи. Тѣмъ не менѣе въ Америкѣ питаютъ твердую надежду, что верховный судъ скоро измѣнитъ свой взглядъ и установитъ правовой принципъ, допускающій возможность законодательной защиты труда.

Впрочемъ, какъ и въ Европѣ, въ Америкѣ издано для защиты публики много законовъ, ограничивающихъ свободу договоровъ, такъ напримѣръ, такса на извозчиковъ и посыльныхъ, запрещеніе лоттерей, назначеніе опредѣленной цѣны за газъ и воду, ограниченіе или даже полное запрещеніе продажи крѣпкихъ напитковъ. Суды объявили это допустимымъ, такъ какъ признали, что абсолютная свобода договора, какъ и всякая неограниченная свобода, могла бы повести къ полной беззащитности какъ отдѣльнаго лица, такъ и государства. Противъ хищническихъ предпріятій былъ бы беззащитенъ каждый отдѣльный человѣкъ и всѣ въ совокупности, если бы не могли быть установлены юридическія ограниченія свободы договоровъ.

Но каковы эти ограниченія, — рѣшеніе этого вопроса, въ виду неопредѣленности конституціонныхъ постановленій, предоставлено въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ усмотрѣнію суда. Благодаря этому въ Америкѣ судья фактически становится на мѣсто конституціоннаго законодателя. Не безъ основанія въ Америкѣ на суды указываютъ какъ на третью законодательную палату. При разрѣшеніи вопроса о конституціонности законовъ, судья находится подъ огромнымъ давленіемъ часто раздѣляющагося по партіямъ общественнаго мнѣнія, которое въ демократіи съ непреодолимой силой давитъ на каждаго занимающаго общественный постъ и потому во многихъ случаяхъ взглядъ судьи на спорный законъ, ка-

кимъ бы объективнымъ онъ ни казался, бываетъ окрашенъ политически. Это видно уже изъ того, что судьи только въ исключительныхъ случаяхъ отказываютъ въ признаніи какого нибудь закона, такъ какъ они склонны считаться съ политической необходимостью, побуждающей законодателя къ его актамъ. Верховный союзный судъ въ первое столѣтіе своей дѣятельности (1798—1889) только въ 21 случаѣ объявилъ что акты конгресса противорѣчатъ конституціи; за тотъ же періодъ времени онъ призналъ противорѣчащими союзной конституціи 177 законовъ, изданныхъ во всѣхъ въ совокупности отѣльныхъ штатахъ; такимъ образомъ, въ виду большого числа отдѣльныхъ штатовъ, а слѣдовательно и ихъ законовъ, признаны не конституціонными относительно, еще меньшее число мѣстныхъ законовъ, чѣмъ союзныхъ. [1])

Эти факты дѣлаютъ понятнымъ, почему ни одна страна въ свѣтѣ не имѣетъ такъ мало законовъ измѣняющихъ конституцію какъ Соединенные Штаты. Въ теченіе столѣтія были изданы только три прибавки къ конституціи, сдѣлавшіяся необходимыми послѣ окончанія гражданской войны. Но подобная кажущаяся устойчивость возможна только потому, что американскіе юристы выработали ученіе объ „implied powers" (о скрытыхъ силахъ). Въ буквахъ конституціи дремлютъ до сихъ поръ невѣдомыя силы, которыя откры

[1]) Ср. Coxe, стр. 8 и сл. ст. 22. Статистика не совсѣмъ надежна потому, что какъ говоритъ Coxe, въ официальныхъ сообщеніяхъ приведено только 20 случаевъ объявленія недѣйствительности статутовъ конгресса, но среди нихъ не находится извѣстный случай Dred Scott'a. Полной статистики судебныхъ рѣшеній отдѣльныхъ штатовъ не имѣется.

ваются законодателемъ и потомъ окончательно пробуждаются к жизни судьей. Американцы охотно говорятъ, что ко всеобщей исторіи существовало только три документа, слова которыхъ также старательно комментировались какъ и ихъ конституція: Библія: Коранъ и Дигесты. Величайшее искусство интерпретаціи состоитъ не въ томъ, чтобы что либо извлечь изъ текста, а въ томъ, чтобы что либо включить въ текстъ. „Im Auslegen sind frisch und munter, legt ihr's nicht aus, so leget was unter". Это изрѣченіе поэта есть высшее правило для преобразованій конституціи путемъ судебнаго толкованія.

IV.

Omne jus aut consensus fecit, aut necessitas constituit firmavit consuetudo. О necessitas, за которой Modestin признаетъ правотворческую власть, въ нашей наукѣ объ источникахъ права говорится немного. Тѣмъ не менѣе въ жизни конституціи она играетъ огромную роль. Всѣ тѣ историческія событія, которыя, помимо права, кореннымъ образомъ измѣняютъ основы государства, производятъ подобную necessitas. Узурпаціи и революціи вездѣ вызываютъ такое состояніе, при которомъ право и факты, подлежащіе въ другое время строгому различенію другъ отъ друга, переходятъ другъ въ друга... Fait accompli, совершившійся фактъ, есть историческое явленіе, обладающее силой создавать конституцію, противъ котораго всѣ нападки со стороны теоріи легитимитета оказываются безсильными поползновеніями.

Но не только въ важныхъ поворотныхъ пунктахъ государственной исторіи, но также и въ теченіе нормальной жизни государства эта necessitas можетъ про-

являться неожиданнымъ образомъ и измѣнять гос
дарственную организацію вопреки буквы конституці
Съ полной ясностью можно изучать это замѣчательн
явленіе при изданіи новой конституціи, такъ какъ ч
ловѣческая предусмотрительность не въ состоян
опредѣлить, какъ на дѣлѣ сложатся новыя еще неи
пробованныя учрежденія. Очень часто въ подобны
случаяхъ проектированное учрежденіе претерпѣвает
вслѣдствіе какихъ нибудь просмотрѣнныхъ или непр
дусмотрѣнныхъ обстоятельствъ, значительное преобр
зованіе безъ всякаго измѣненія относящагося сю
текста закона, и при томъ тотчасъ же или черезъ к
роткое время. Въ качествѣ интереснѣйшаго примѣр
приведемъ нѣмецкую имперскую конституцію, та
какъ организація имперіи явилась результатомъ мо
наго процесса государственнаго творчества, подобна
которому нѣтъ въ новѣйшей исторіи. Имперская ко
ституція гласитъ: Императору принадлежитъ пра
созывать, открывать, отсрочивать и закрывать союзн
совѣтъ и рейхстагъ. Созывъ союзнаго совѣта и рейхста
имѣтъ мѣсто ежегодно, при чемъ союзный совѣтъ м
жетъ быть созванъ для подготовительныхъ работъ бе
рейхстага, а послѣдній безъ союзнаго совѣта не может
быть созванъ. Созывъ союзнаго совѣта долженъ посл
довать по требованію 3 голосовъ. [1]) Между тѣмъ п
слѣдній созывъ Союзнаго совѣта произошелъ 21 А
густа 1883 года. [2]) Съ тѣхъ поръ эта коллегія больш
не закрывалась. Дѣла союзнаго совѣта, который испр
вляетъ столь различныя, законодательныя, администр
тивныя и судебныя функціи и при томъ въ постоянн
возрастающемъ объемѣ, не могутъ быть прерваны

---

1) § 12—14.

2) Reichsgestzblatt, стр. 285.

продолжительное время, какъ и дѣятельность какого нибудь министерства или суда. Союзный совѣтъ, такимъ образомъ, вопреки буквѣ конституціи, сдѣлался постояннымъ учрежденіемъ, фактъ, съ которымъ нѣмецкіе ирофессора государственаго права, съ трудомъ умѣютъ справиться. Нѣкоторые его даже совершенно игнорируютъ. Даже въ новѣйшемъ изданіи своего труда Лабандъ ни однимъ словомъ не упоминаетъ объ этомъ, напротивъ онъ буквально говоритъ слѣдующее: Союзный совѣтъ не есть собраніе постоянное, какимъ былъ Бундестагъ во Франкфуртѣ, или какое соотвѣтствовало бы понятію имперскаго министерства, но онъ собирается только на время по созыву. [1])

Впрочемъ Лабандъ въ этомъ отношеніи послѣдователенъ, такъ ккъ онъ не признаетъ дерогирующаго обычнаго права по отношенію къ конституціи. Далѣе о фактическомъ положеніи не упомянуто ни у [2]) Georga Meyer'a ни у Arndt'a [3]) Послѣдній который такъ охотно противополагаетъ практику теоріи, ничего не сообщаетъ объ этой практикѣ, хотя и подробно, но вовсе непрактически останавливается на вопросѣ о созывѣ союзнаго совѣта императоромъ. Seydel же стараясь оправдать это противорѣчащее точному смыслу конституціи положеніе утверждаетъ, что оно приводитъ лишь къ тому, что осуществляется истинное желаніе конституціи. Достаточно, чтобы Союзный совѣтъ и рейхстагъ были собраны каждый годъ и потому нѣтъ нужды въ буквальномъ исполненіи постановленія конституціи объ ежегодномъ созывѣ Союзнаго Совѣта [4]) Но утверждая

---

[1]) Laband, Staatsresht, I. S. 253.
[2]) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 432.
[3]) Arndt, Das Staatrecht des Deutschen Reiches. 1901, S. 96. f.
[4]) Seydel, Kommentar zur Verf. Urkunde für das Deutsche Reich 2. Aufl., S. 168.

такъ, Зейдель противорѣчитъ самъ себѣ, потому, чт
нѣсколькими строками раньше онъ говорилъ, что Со
юзный Совѣтъ не является юридически постоянным
собраніемъ.

Но если Союзный совѣтъ юридически таковъ, то по
стоянство его сессій не можетъ не противорѣчить прав
Наоборотъ Zorn [1]) совершенно вѣрно констатирует
что союзный совѣтъ давно сдѣлался постоянной кол
легіей, и что цитируемыя постановленія имперско
конституціи потеряли значеніе. Хотя императору несо
мнѣнно принадлежитъ право закрыть сессію Союзна
Совѣта, однако использованіе имъ нынѣ этого пра
было бы признакомъ тяжелаго потрясенія государ
ственнаго организма.

Несомнѣнно, что не созывъ и не закрытіе Союзна
Совѣта несовмѣстимы со смысломъ и намѣреніем
имперской конституціи, но также несомнѣнно, чт
здѣсь произошло неустранимое преобразованіе консти
туціи. Теперь постоянный союзный совѣтъ никому н
кажется учрежденіемъ противоконституціоннымъ; даж
тѣ, которые твердо устанавливаютъ противополож
ность между фактомъ и правомъ, не выводятъ из
этого слѣдствія, направленнаго противъ этой практик

Еще гораздо важнѣе то преобразованіе, которо
претерпѣло положеніе имперскаго канцлера и притом
еще въ первой стадіи своего развитія, какъ союзна
канцлера сѣверо-германскаго союза.

Подробности этого преобразованія выясняются лиш
изъ исторіи возникновенія должности канцлера, кот

---

[1]) Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2 Aufl., S., 159
Фактическое постоянство Союзнаго совѣта стоящее въ противор
чіи съ правомъ упоминается и у Anschütz, Grundzüge des deutsch
Staatsrechts in Kohlers Enzyklopödie der R. W., II., S. 543 u
Zoening, Grundzüge der Verfassung des Deutshen Reichs, 1901, S.

рую здѣсь нѣтъ возможности излагать. [2]) Имперскій канцлеръ соединяетъ въ себѣ три юридически различныя функціи. Онъ предсѣдатель союзнаго совѣта, прусскій уполномоченный въ союзномъ совѣтѣ и, наконецъ имперскій отвѣтственный министръ императора. По смыслу имперской конституціи только члены союзнаго, совѣта, или комиссары, посланные отъ союзнаго совѣта могутъ присутствовать въ засѣданіяхъ рейхстага, и только они имѣютъ тамъ право слова для защиты взглядовъ своего правительства или предложеній союзнаго совѣта [2]) При этомъ союзный совѣтъ совершенно безотвѣтствененъ передъ рейхстагомъ, что, конечно, само собой понятно въ отношеніяхъ одного фактора законодательства къ другому.

Поэтому имперскій канцлеръ только въ качествѣ прусскаго уполномоченнаго имѣетъ право слова въ рейхстагѣ. Согласно съ конституціей наказъ рейхстага предоставляетъ слово только членамъ союзнаго совѣта или коммиссарамъ уполномоченнымъ для ихъ замѣщенія [3]). Такимъ образомъ въ рейхстагѣ можетъ говорить не отвѣтственный министръ германскаго императора но безотвѣтственный передъ рейхстагомъ, уполномоченный прусскаго короля. Поэтому когда князь Бюловъ излагаетъ передъ рейхстагомъ внѣшнюю политику имперіи, то этимъ онъ выходитъ изъ предѣловъ своей компетенціи, такъ какъ эта политика не дѣло Пруссіи, равнымъ образомъ имперскій канцелеръ могъ бы запретить всякую направленную лично противъ него критику его словъ и поступковъ на засѣданіяхъ рейхстага, такъ какъ онъ появляется передъ

[1]) Срав. съ этимъ Haenel, Studium zum deutschen Staatsrecht, II, S. 24 ff., Laband, Wandlungen, S. 4 ff.

[2]) Конст. Герм. имперіи § 9.16,

[3]) Наказъ рейхстага § 43.

рейхстагомъ только, какъ неответственный членъ союзнаго совѣта. Но разумѣется ни разу не случалось чтобы президентъ рейхстага обратилъ вниманіе имперскаго канцлера на конституціонныя границы его положенія въ рейхстагѣ. Наоборотъ рейхстагъ, хотя и въ очень осторожной, согласной съ наказомъ формѣ присвоилъ себѣ право интерпеляціи имперскаго канцлера и этотъ послѣдній въ дѣйствительности защищаетъ въ рейхстагѣ политику германскаго императора, а не короля Пруссіи, политику имперіи, а не политику отдѣльнаго государства Пруссіи по отношенію къ остальнымъ членамъ союза. Поэтому и безъ полномочія конституціи имперскій министръ нашелъ доступъ въ рейхстагъ. Эти факты конечно не безызвѣстны нѣмецкой наукѣ государственнаго права, только и здѣсь она не рѣшается откровенно констатировать, что буква конституціи навсегда нарушена ими. Далѣе укажемъ здѣсь еще третье преобразованіе, вызванное necessitas: Законъ о замѣщеніи должностей, проведенный Бисмаркомъ 17 марта 1878 г. постановляетъ, что король можетъ назначать по предложенію имперскаго канцлера, отвѣтственныхъ замѣстителей его съ правомъ констрасигнаціи. Эти замѣстители поэтому являются институтомъ факультативнымъ и отъ усмотрѣнія имперскаго канцлера зависитъ, желаетъ ли онъ имъ воспользоваться или нѣтъ. Въ дѣйствительности же государственному канцлеру нѣтъ возможности вести дѣла всѣхъ высшихъ имперскихъ учрежденій. Ни одинъ человѣкъ не въ состояніи единолично нести огромное бремя отвѣтственности за дѣла шестидесятимилліонной имперіи. Поэтому институтъ отвѣтственныхъ замѣстителей сдѣлался постояннымъ, статсъ-секретари заняли положеніе товарищей министра [1]) имперіи, и слѣдо-

---

[1]) Laband Staatsrecht I стр. 359.

вательно буква имперской конституціи, признающая имперскаго канцлера единственнымъ отвѣтственнымъ министромъ имперіи, не совпадаетъ съ дѣйствительностью. Между тѣмъ теорія согласно буквѣ конституціи все еще разсматриваетъ это постоянное учрежденіе лишь, какъ факультативное и не упоминаетъ, что оно потеряло этотъ свой первоначальный характеръ.

V.

Изслѣдованіе правотворческой силы необходимости приводитъ насъ къ другой весьма трудной проблеммѣ, которой до сихъ поръ нѣмецкая наука не посвящала достаточно вниманія. Компетенціи высшихъ органовъ государства опредѣляются всегда въ формѣ исключительныхъ полномочій. Монархъ имѣетъ право санкціонировать законы, объявлять войну, назначать министровъ и т. д. Парламентъ свободно принимаетъ рѣшенія относительно законопроектовъ, министры въ любое время могутъ выйти въ отставку и т. д. Но ни одинъ законъ не можетъ предписать, какъ должны примѣняться подобныя полномочія. Если содержаніе такого полномочія опредѣлить точно и неизмѣвно, то это полномочіе превратится въ обязанность. Однако чрезвычайно важно рѣшить имѣющій большое значеніе для практики вопросъ, нельзя ли дать этому конституціонному полномочію обязательное содержаніе, не уничтожая всецѣло его юридической свободы. Монархъ имѣетъ право свободнаго выбора министровъ, но онъ неизмѣнно выбираетъ ихъ изъ господствующаго большинства въ парламентѣ; министры во всякое время могутъ требовать своей отставки, но они чувствуютъ себя безусловно обязанными сдѣлать это, если они

получили вотумъ недовѣрія со стороны палаты депутатовъ. Если подобные факты составляютъ не преходящія явленія, а укрѣпленныя долгою практикой правила, то не возникаетъ ли отсюда новое право, особенно въ виду того, что эти правила опираются на весьма прочныя соціальныя гарантіи.

До сихъ поръ основательно было изучено это явленіе только въ Англіи, гдѣ конституція, въ виду скудности положеній общаго права, покоится на немъ. Англичане противополагаютъ конвенціонныя конституціонныя правила положеніямъ конституціи. [1]) Конвенціонныя правила образуютъ въ совокупности политическую этику, повелѣнія которой строго исполняются и должны исполняться. Эта этика въ Англіи далеко простирается за предѣлы права. Подобно тому, какъ этотъ народъ, какъ ни одинъ другой, связалъ всю свою соціальную жизнь цѣлымъ рядомъ правилъ приличія, которыя онъ повсемѣстно разноситъ съ собой и гдѣ только возможно старается навязать всему прочему свѣту, такъ же точно и въ области политики онъ установилъ какъ для отдѣльнаго человѣка, такъ и для партій строгія правила, которыя всю общественнную жизнь направляютъ по опредѣленнымъ русламъ [2]). Но для насъ здѣсь интересны только тѣ правила, которыя относятся къ примѣненію власти, принадлежащей выс-

---

[1]) Ученіе о противоположности Law of the Constitutioun — du Convention of the Constitution прежде всего было выставлено Freeman'омъ, „The Growth of the Englich Constitution 1872, ст. 109 и сл. а затѣмъ его подробно излагаетъ Dicey". Introduction to the study of the Lawo of the Constitution 6. ed p. 341 ff.

[2]) Тѣсную связь парламентскихъ обычаевъ со всѣмъ своеобразнымъ складомъ жизни англійскаго народа весьма остро и умно изложили Boutmy, Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX-e siècle, 1904.

шимъ органамъ государства. Тутъ мы видимъ, какъ этимъ полномочіямъ сообщается опредѣленное расширяющее ихъ или ограничивающее содержаніе, причемъ формально они остаются неизмѣненными. Теперь, какъ и сотни лѣтъ тому назадъ король управляетъ государствомъ въ силу своей прерогативы, но осуществлять это право онъ можетъ только при посредствѣ кабинета; при чемъ формально онъ назначаетъ кабинетъ свободно, но на самомъ дѣлѣ онъ всегда призываетъ вождя даннаго большинства въ парламентѣ въ качествѣ перваго министра, по предложенію котораго составляется остальной кабинетъ. Здѣсь возникаетъ вопросъ: каковы эти положенія, какъ и многія другія, которыя въ другихъ государствахъ проникли въ тексты конституцій, составляютъ ли они право, или нѣтъ. На это слѣдуетъ отвѣтить, что они представляютъ изъ себя право, поскольку они содержатъ признанныя и гарантированныя нормы осуществленія правительственной власти, но въ большинствѣ случаевъ они имѣютъ характеръ не принудительнаго, но диспозитивнаго права, которое въ любое время можетъ быть приспособлено къ постоянно мѣняющимся политическимъ отношеніямъ. Поэтому отклоненіе отъ такихъ правилъ не обусловливаетъ собою нарушенія права Каждый членъ кабинета долженъ быть и членомъ парламента. Гладстонъ самъ разсказываетъ о томъ, что съ декабря 1845 г. вплоть до іюля 1846 года онъ не былъ членомъ палаты общинъ. Премьеръ-министръ долженъ быть первымъ лордомъ казначейства а, Сольсбери сталъ во главѣ кабинета въ качествѣ статсъ-секретаря по иностраннымъ дѣламъ. Поэтому это право можетъ непрерывно преобразовываться не нуждаясь въ формальномъ измѣненіи нормъ права. До второго биля о реформѣ считалось, что ка-

бинетъ остается у власти, пока онъ не «outvoted» не остался въ меньшинствѣ. Съ тѣхъ поръ складывается все опредѣленнѣе новое правило, что уже новые выборы опредѣляютъ судьбу кабинета и въ недавнее время сдѣлана попытка приписать эту власть уже добавочнымъ выборамъ въ теченіе парламентскаго періода. Преобразованіе конституціи въ Англіи есть прежде всего преобразованіе ея диспозитивнаго государственнаго права.

Сущность диспозитивнаго права была изслѣдована до сихъ поръ почти исключительно примѣнительно къ частному праву. Въ публичномъ правѣ впервые Бюловъ изслѣдовалъ его примѣнительно къ гражданскому процессу [1]). Но не подлежитъ сомнѣнію, что оно существуетъ и въ другихъ частяхъ публичнаго права. Только въ публичномъ правѣ дѣло идетъ обыкновенно не о толкованіи частной воли, но о нормировкѣ полезнаго обществу. Однако во многихъ случаяхъ рѣшеніе этого вопроса зависитъ отъ индивидуальныхъ обстоятельствъ. По этой причинѣ публичное право предоставляетъ органамъ государства: публичнымъ союзамъ, отдѣльнымъ государствамъ, входящимъ въ составъ союзнаго государства, полномочія уклоняться отъ опредѣленныхъ правовыхъ нормъ [2]). Такъ напримѣръ законъ о судебныхъ установленіяхъ предоставляетъ судамъ рѣшеніе о допустимости судебнаго разсмотрѣнія дѣла, но отступая отъ этого позволяетъ

---

[1]) Bülow, Dispotisives Zivilprosessrecht, Arch. f. ziv. Praxis. 64 s. 1 ff.

[2]) Dernburg, Pandekten § 32 совершенно рѣзко различаетъ два рода «непринудительнаго права». Публичное диспозитивное право относится ко второму типу, который основывается не на предполагаемой волѣ заинтересованнаго лица, но на дозволеніи законодателя.

законодательству отдѣльныхъ государствъ учреждать особыя присутствія для разрѣшенія пререканій о компетенціи [1]). Прусское городовое положеніе 30 мая 1853 г. дозволяетъ маленькимъ городамъ вводить упрощенія порядка ихъ управленія, отступая отъ установленныхъ нормъ [2]). Статуты больничныхъ кассъ могутъ иначе опредѣлить ихъ функціи и кругъ лицъ подлежащихъ застрахованію, нежели это слѣдуетъ по закону [3]).

Особенное значеніе для устройства и функціи государства имѣетъ то диспозитивное право, которое въ качествѣ добавочнаго права воздѣйствуетъ на устанавляемое конституціями распредѣленіе властей, дабы самое пользованіе ими регулировать соотвѣтственно даннымъ условіямъ.

Было бы весьма важно, если бы образъ и кругъ дѣйствія этого диспозитивнаго права когда нибудь былъ изслѣдованъ въ континентальныхъ государствахъ. Оно существуетъ въ каждой странѣ; формализмъ государственнаго права часто не можетъ обойтись безъ него, хотя не въ состояніи его объяснить. Часто онъ старается отнести это право къ области политики, научной дисциплины, которая почти вовсе не подвергается систематической разработкѣ въ нѣмецкихъ странахъ. И однако, научная политика, какъ ученіе о правотворческихъ силахъ, существующихъ рядомъ и надъ законодателемъ, есть необходимое средство къ пониманію проблемъ государственнаго права. Къ тому же и новое ученіе государственнаго права, хотя и различаетъ политику отъ права, но ограничиваетъ ясными

---

[1]) g. v. g. § 17.
[2]) Titel VIII, §§ 72 и 73.
[3]) k. v. g. §§ 2, 21.

признаками область первой отъ второго. Какъ часто можно наблюдать, что какой нибудь профессоръ государственнаго права, не умѣя или не желая объяснить какое нибудь явленіе въ государствѣ, отговаривается произвольной ссылкой на политику.

Къ тому же безъ политическаго изслѣдованія невозможна критика даннаго состоянія права. Во всѣхъ другихъ областяхъ права юристы считаютъ своей задачей содѣйствовать улучшенію дѣйствующаго права. Только въ государственомъ правѣ дѣйствующее право обыкновенно трактуется, какъ не нуждющееся въ оправданіи, и политическія разнорѣчія учителей права сказываются въ томъ, что они вкладываютъ свои политическіе взгляды въ изложеніе положительнаго права.

Я демонстрирую сказанное на одномъ важномъ вопросѣ государственнаго права многихъ континентальныхъ странъ. Приходится часто слышать, что премьеръ министръ и кабинетъ въ Англіи не принадлежатъ къ офиціальнымъ правовымъ учрежденіямъ, что они закону неизвѣстны, но что безъ нихъ все устройство британской имперіи просто непонятно. Поэтому нынѣ попытки англійскихъ юристовъ вовсе не упоминать о кабинетѣ при изложеніи государственнаго права, какъ это дѣлалось въ XVIII ст., были бы подняты на смѣхъ. Между тѣмъ существуетъ цѣлая группа государствъ, имѣющихъ совѣтъ министровъ, коллективное министерство, при чемъ эта организація не покоится ни на конституціи, ни на какомъ либо законѣ или указѣ. Такой именно случай имѣетъ мѣсто въ Бельгіи, гдѣ совѣтъ министровъ совершенно неизвѣстенъ буквѣ закона, гдѣ даже не существуетъ и титула президента совѣта министровъ, хотя солидарные отвѣтственные министры тамъ постоянно совѣ-

щаются коллегіально подъ руководствомъ предсѣдательствующаго министра. [1])

Въ другихъ государствахъ, хотя и существуетъ должность министра президента, но она не регулируется точными предписаніями закона, такъ напримѣръ, во Франціи, и Австріи. Въ Австріи о министрѣ президентѣ [2]) упоминается только въ приложеніи къ закону о жалованьи государственныхъ чиновниковъ; по писанному праву этого государства онъ имѣетъ исключительно бюджетное существованіе. Далѣе въ нѣкоторыхъ австрійскихъ законахъ предполагается общее министерство; они содержатъ указанія на нигдѣ точно не нормированное учрежденіе, которое въ другихъ государствахъ подвергалось подробному юридическому развитію. Тѣмъ не менѣе и въ Австріи министерство есть учрежденіе конституціонное, организація котораго впрочемъ остнована не на принудительныхъ правовыхъ положеніяхъ, а на диспозитивномъ правѣ, состоящемъ изъ права императора назначать миистровъ и отвѣтственности министровъ [4]) Безъ соглашенія министровъ относительно направленія политики и важнѣйшихъ вопросовъ внутрен-

---

[1]) Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien im H. B. d. öff. Rechts, S. 50. Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, 2 изд. 1892/93 I ст. 217 по исключенію за совѣтомъ министровъ въ опредѣленныхъ случаяхъ признали извѣстпыя функціи, ср. Beltjens, la Constitution belgique renisée, Liège 1894, zu Art. 65 no. 6.

[2]) Lebon a. a. O. S. 53, Duprier II, p. 353 ff.

[3]) Законъ 15 апрѣля 1873 г. R. 9. B. Nr. 47.

[4]) Австрійскія спеціалисты государственнаго права констатируютъ только существованіе министра президента и совѣта министровъ, пе изслѣдуя ихъ правовой основы Cp. Ulbrich, Lehrbuch des österr. Staatsrechts, S. 145, Seidler, vf. Minister im österr. Staatswörterbuch II, S, 739, Hauke, Grundriss des Verfassungsrechts, 1905, S. 78.

няго управленія, невозможно безпрепятственное веденіе государственныхъ дѣлъ. Поэтому коллективное министерство необходимое учрежденіе въ каждомъ государствѣ, безразлично основано ли оно на законѣ или нѣтъ. Въ способѣ его организаціи, въ объемѣ его полномочій будетъ сказываться особенность каждаго государства. Но существованіе его не зависитъ отъ воли главы государства и министровъ, такъ какъ требованія единства государственной жизни способны преодолѣть всякое сопротивленіе отдѣльныхъ личностей. Поэтому коллективное министерство покоится вездѣ на правѣ; оно служитъ необходимымъ условіемъ для функціонированія конституціи и отвѣтственности министровъ и въ этомъ отношеніи безразлично, создалось ли оно на основаніи закона или помимо него, или, какъ въ Англіи, даже вопреки закону. Но гдѣ нѣтъ писанныхъ постановленій права и поскольку коллективное министерство не нормировано матеріальнымъ правомъ, существованіе и дѣятельность его основываются на диспозитивномъ конституціонномъ правѣ, которое подобно жидкости заполняетъ широкія пустоты, образуемыя писанными нормами конституціи.

VI.

Конституція преобразуется отъ способа осуществленія правительственой власти. Но происходитъ ли это также отъ постояннаго неупотребленія правительственныхъ полномочій? Этотъ крайне важный вопросъ мы прежде всего демонстрируемъ на конкретномъ примѣрѣ.

Къ извѣстнѣйшимъ датамъ, которыми обыкновенно характеризуютъ современное положеніе англійской ко-

ролевской власти причисляется тотъ фактъ, что въ послѣднiй разъ корона воспользовалась принадлежащимъ ей правомъ отказа въ санкцiи, правомъ veto двѣсти лѣтъ тому назадъ во время царствованiя королевы Анны по поводу биля о шотландской милицiи. [1]) Изъ этого обыкновенно дѣлается заключенiе, что право veto короля вообще утрачено, оно погашено неупотребенiемъ. Впрочемъ оффицiально въ парламентѣ съ этимъ ни разу не соглашались; послѣ 1868 года государственный секретарь Нолду настаивалъ на непоколебимомъ существованiи этого права короля [2]) и такой большой знатокъ англiйскаго государственнаго права, какъ Тоддъ, защищалъ еще то положенiе, что эта часть королевскихъ прерогативъ, какъ и всякая

---

[1]) Здѣсь предполагается извѣстнымъ, что формально юридически корона имѣетъ не право veto, а право санкцiи, что она вездѣ принимаетъ положительное участiе въ законодательствѣ, а не уполномочена только отрицательно уничтожать волю парламента. Но послѣ того какъ Montesquieu высказалъ мнѣнiе, что одобренiе законовъ монархомъ «n'est autre chose qu'une déclaration qu'il ne fait point d'usuge de sa faculté d'empêcher» въ заграничной литературѣ была выдвинута на первый планъ опредѣленная именно такимъ образомъ политическая функцiя санкцiи. Здѣсь можно привести до сихъ поръ, насколько мнѣ кажется, оставленный безъ вниманiя фактъ, что выраженiе: санкцiя и санкцiонировать ведетъ свое начало изъ политическаго жаргона французовъ 1789 г. Слово санкцiя до 1789 г. употреблялось въ другомъ значенiи, а не въ смыслѣ сообщенiя силы закону. Лишь въ одномъ мѣстѣ о которомъ французскiе словари ничего не сообщаютъ, я нашелъ это слово до 1789 г. у Rousseau, Du Contrat social, IV, 4 (Oeuvres compl. 1865, III, p. 74) въ смыслѣ нѣкоторымъ образомъ соотвѣтствующемъ современному значенiю. Но „санкцiонировать" вообще не встрѣчается до 1789 года. Этотъ терминъ былъ допущенъ французской академiей впервые въ 1789 г.

[2]) Her Majesty has no constitutional right to abdicate that part of her prerogative which entitles her to put a veto upon any measure she thinks fit. Hansard, Debates t. CXCII, p. 732.

другая могла бы ожить, если бы какой нибудь каби нетъ подъ своей отвѣтственностью, нашелъ бы эт нужнымъ. [2]) Здѣсь не мѣсто излагать этотъ вопрос подробнѣе. Я предпочитаю изслѣдовать столь част повторяемое на основанiи англiйскихъ условiй, поло женiе доктрины парламентаризма, что строго парламен тарное правленiе исключаетъ право veto короны. Парла ментарный кабинетъ всегда имѣетъ возможность устра нить непрiемлемые для него законы еще въ процесс ихъ возникновенiя, не прибѣгая къ отклоняющей власт монарха.

Американцы весьма хорошо разработали конститу цiонную статистику, изъ нея мы можемъ извлечь напри мѣръ тотъ фактъ, что президенты Соединенныхъ Шта товъ въ первое столѣтiе со времени существовані этой должности, въ 433 случаяхъ, воспользовалис своимъ правомъ veto. Подобная точная статистика vet и въ другихъ государствахъ конечно была бы весьм интересна и поучительна. Изъ нея выяснилось бы, чт фактическое осуществленiе права имѣетъ мѣсто тольк по отношенiю къ мѣстнымъ законамъ децентрализиро ваннаго государства. [2]) Такъ, часто не санкцiонировалис австрiйскiе мѣстные законы, вслѣдствiе ихъ несогласi

---

[1]) Todd-Walpole, Parliamentary Government in England. Londo 1892, II, p. 70; также Dicey, признавшiй неосуществленiе права ко ролевскаго veto кенституцiоннымъ правиломъ, считаетъ возможным его воскрешенiе въ такомъ видѣ, что корона по совѣту кабинет откладываетъ свое рѣшенiе относительно возможныхъ законовъ д опроса избирателей Contemporary Rewiew LXVII, 1890, p. 498. Такж и Frank H. Hill, The future of Englich Monarchy въ томъ же жур налѣ стр. 201.

[2]) Изъ централизованныхъ государствъ больше всего случаев отказа въ санкцiи падаетъ на долю Швецiи, вслѣдствiе своеоб разности ея конституцiи ср. Aschehoug, Das Staatsrecht der Ve veinigten Königreiche Schweden und Norwegen, S. 68.

ъ имперскими или вслѣдствіе противорѣчія ихъ важ-
ымъ общеимперскимъ интересамъ, подобнымъ же
бразомъ дѣло обстоитъ и съ британскими колоніаль-
ыми законами, не малое число которыхъ не получило
оролевской санкціи. [1]) Но стоитъ только бросить
зглядъ на законы, принятые центральнымъ парламен-
омъ, и мы получимъ для континентальныхъ монархій
овершенно неожиданные результаты. Для Австріи
ожно констатировать только одинъ случай отказа въ
анкціи закону, принятому рейхсратомъ, это законъ о
онастыряхъ, 1876 г. [2]) А въ Пруссіи, которая конечно
е является парламентарной монархіей, нельзя указать
и одного случая, насколько мнѣ извѣстно. Въ теченіе
риблизительно 60-лѣтняго существованія современной
русской конституціи, въ Пруссіи, гдѣ какъ обыкно-
енно утверждаютъ, королевская власть самостоятельна,
онархъ ни разу не отклонилъ волю Ландтага. Императоръ
Фридрихъ сначала колебался санкціонировать внесенный
о вступленія его на престолъ и принятый лантагомъ про-
ктъ закона объ удлиненіи законодательнаго періода съ
рехъ лѣтъ до пяти, но послѣ болѣе чѣмъ двухмѣ-
ячнаго промедленія 27 мая 1886 г. снабдилъ его
воею подписью. [3]) Когда въ 1892 г. поднялось силь-
ое возмущеніе противъ внесеннаго Цедлицемъ съ
огласія короля проэкта школьнаго закона и въ то же
ремя согласіе на него Ланцтага представлялось обез-
еченнымъ, тогда многіе противники закона послѣднюю
вою надежду возлагали на отказъ въ королевской

---

[1]) Cp Todd, Parliamentary Govern-ment in the British Colonies.
d ed. London 1894, p. 185 ff. Prinz Heinrich XXXIII. v. Reuss j. Z.,
er britische imperialismus 1905, S. 70 ff.

[2]) Cp. Kolner, Parlament und Verfassung in Österreich II 1903,
. 331.

) Bismarck, Gedanken u. Errinerungen. II. S. 306 f.

санкціи. Но Вильгельмъ II, считаясь съ настроеніем народа, приказалъ взять назадъ изъ палаты депутатов проектъ, и отставилъ отъ должности министра народ наго просвѣщенія. [1])

Наоборотъ мы находимъ, что при первомъ взгля дѣ должно было бы возбуждать удивленіе, что королев ское veto фактически осуществляется въ той странѣ, к торая на континентѣ считается типомъ парламентарно монархіи,—въ Бельгіи [2]). Слѣдуетъ вкратцѣ изложит два поучительныхъ случая королевской санкціи. В 1845 г. бельгійскія палаты приняли законъ, благодар которому должны были значительно повыситься хлѣ ныя пошлины. Немного времени спустя палъ кабинет Нотомба и тотчасъ же, вслѣдствіе внезапно появи шейся болѣзни картофеля и предполагаемаго неурожа хлѣбовъ, цѣна на хлѣбъ чрезвычайно повысилась. Н вое же министерство вовсе не осмѣлилось даже пред ставить королю законъ, принятый парламентомъ и и просило у него, упомянувь лишь вскользъ объ этом законѣ, согласіе на мѣры, которыя, стоя въ полном противорѣчіи съ нимъ, разрѣшали полный ввозъ жи ненныхъ продуктовъ. Новый законъ, соотвѣтствующ такому критическому положенію, единогласно был принятъ обѣими палатами, и о прежнемъ законѣ, устр

---

[1]) Также и въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ я не мо найти ни одного случая отказа въ санкціи; если они всетаки гд нибудь происходили, то ихъ слѣдуетъ причислить къ событіям случающимся въ жизни государства только какъ исключеніе. В Баденѣ великій герцогъ Фридрихъ въ 1876 г., нѣкоторое врем колебался привести въ исполненіе принятый палатой школьный з конъ, что стояло въ связи съ паденіемъ министра Jolly. Но Сентября 1876 г. онъ былъ санкціонированъ.

[2]) Тамъ это происходитъ въ двоякой формѣ: или король отк зываетъ въ санкціи, или просто не даетъ ея. Сравни Beltjens. a. O, p. 404.

ненномъ такимъ своеобразнымъ способомъ никогда не подымалось болѣе рѣчи. [1]),

Иного рода былъ случай который произошелъ въ 1884 году. Тогда также состоялась смѣна министерства и новый кабинетъ засталъ нѣсколько еще не санкціонированныхъ законовъ относительно основанія новыхъ общинъ. Противъ этихъ законовъ новые министры энергично выступали въ палатѣ и поэтому не считали для себя нужнымъ снабдить подписью оспариваемыя ими постановленія. Вслѣдъ затѣмъ былъ оффиціально опубликованъ королевскій указъ о томъ, что согласно мнѣнію совѣта министровъ и предложенію министра соотвѣтственнаго вѣдомства упомянутымъ законопроэктамъ отказывается въ королевской санкціи. [2]),

Итакъ ясно, что отказъ въ санкціи ни въ коемъ случаѣ нельзя считать несовмѣстимымъ съ парламен-

---

[1]) Ср. Ernst Vandenpeerebom, Du gouvernement représentatif en Belgigue II, 1856 p. 142—148, 153—155. Этотъ случай исключительно интересенъ потому, что онъ объясняетъ возможность конституціонной жизни, которая до сихъ поръ не принималась въ разсчетъ теоріями государственнвго права. Если министерство не представляетъ для монаршей санкціи законопроектъ принятый одной изъ палатъ и если для полученія санкціи назначено ограниченіе во времени, то по истеченіи этого срока, законъ слѣдуетъ разсматривать такъ же какъ отклоненный, какъ еслибъ монархъ отказалъ въ санкціи. Такимъ образомъ законъ можетъ быть не санкціонированъ безъ всякаго дѣйствія или недачи санкціи со стороны монарха. Хотя въ подобномъ случаѣ причастные къ этому министры нарушаютъ служебную обязанность, но если палаты не имѣютъ причины осуществить министерскую отвѣтственность, то въ этомъ пунктѣ конституція является лишенной всякой гарантіи, такъ какъ въ слѣдующей отставкѣ министровъ нельзя усмотрѣть таковой.

[2]) См. *Dupriez*, I, p. 247. Отказъ въ санкціи послѣдовалъ черезъ Arrêté royal отъ 4-го августа 1884 г. „de l'avis de notre conseil des ministres et sur la proposition de notre ministre de l'interieur et de l' instruction publique.“ Pasinomie belge 1884, Nor. 261.

тарной системой правленія. Политическое могуществ монарха также совершенно не зависитъ отъ примѣне нія veto. Существуетъ даже такой глава государства который не имѣя по конституціи этого права, полити чески все же гораздо сильнѣе многихъ монарховъ, об ладающихъ правомъ санкціи. Это какъ извѣстно, гер манскій императоръ, которому принадлежитъ только право опубликовывать имперскіе законы, а не санкціо нировать ихъ; и былъ даже случай, что законъ, про тивъ котораго Пруссія голосовала въ Бундесратѣ, был согласно конституціи германской имперіи, опубликован императоромъ. [1]) Причины, по которымъ во многих монархіяхъ не стремятся воспользоваться правомъ veto очень разнообразны, и не малую роль среди нихъ иг раетъ желаніе не выдвигать на первый планъ особу мо нарха, что было бы неизбѣжнымъ при противодѣйстві ясно выраженной волѣ народнаго представительства. В этомъ, конечно, главная причина того, что въ Англі постоянно избѣгаютъ пользоваться правомъ veto. Для англійскаго короля было бы, конечно, въ высшей сте пени тяжело предстать предъ собравшимся парламентомъ и отказать въ royal assent или даже только отправит для этой цѣли комиссію; да такое личное выступлені короля, къ которому онъ былъ бы вынужденъ, если бы кабинетъ хотѣлъ побудить его къ примѣненію въ исклю чительныхъ случаяхъ veto, противорѣчилъ бы консти туціоннымъ традиціямъ англичанъ. Тамъ же, гдѣ кон ституція даетъ право veto безъ соотвѣтствующей отвѣт ственности министровъ, какъ въ Норвегіи, тамъ поль зованіе имъ стоило королю Оскару II короны.

---

[1]) А именно, законъ отъ 1-го апрѣля 1877 г. о мѣстопребыва ніи имперскаго суда, назначилъ для послѣдняго мѣстопребываніемъ Лейпцигъ, въ то время какъ Пруссія предлагала Берлинъ.

Но какія бы основанія ни говорили противъ примѣненія содержащагося въ правѣ санкціи права veto, все же послѣднее представляетъ реальную политическую силу огромнаго значенія. Уже самая возможность его въ такой степени опредѣляетъ весь процесъ законодательства, что въ огромномъ большинствѣ случаевъ одно ожиданіе возможнаго его примѣненія побуждаетъ не доводить дѣла до этого, особенно же въ тѣхъ странахъ, гдѣ соотвѣтствующимъ образомъ функціонируетъ двухпалатная система. Поэтому veto можетъ никогда не примѣняться, и все же его дѣйствіе сказывается постоянно. Относительно такихъ монархій, какъ Пруссія и Австрія врядъ ли нужно доказывать это. Но даже л въ Англіи, несмотря на постоянное непользованіе имъ, его значеніе какъ тормаза для законодательства ни въ коемъ случаѣ нельзя считать совершенно прекратившимся. Оно даетъ тамъ коронѣ власть вмѣшиваться въ первоначальныя стадія законодательнаго процесса. такъ какъ король можетъ поставить внесеніе билля въ зависимость отъ своего согласія. [1])

Во время первыхъ десятилѣтій XIX-го столѣтія Георгъ III-й и Георгъ IV-й сумѣли такимъ путемъ въ теченіе цѣлыхъ двадцати восьми лѣтъ противодѣйствовать эмансипаціи католиковъ. Изъ новѣйшихъ изданій мы узнаемъ, какое упорное сопротивленіе оказывала еще даже королева Викторія нѣкоторымъ законодательнымъ планамъ своихъ кабинетовъ и какихъ усилій стоило Гладстону добиться ея разрѣшенія на внесеніе билля о гомрулѣ, провалу котораго въ верхней палатѣ въ 1893 г. она повидимому съ успѣхомъ содѣйствовала. [2])

---

[1]) См. о вліяніи короны на законодательство теперь *Anson*, Lawand. Custon of the Constitutiom, 3-th ed 1897, p. 300.

[2]) Въ 1869 г. королева благодаря своему личному вліянію добилась при посредствѣ *Тэта* (Tait), архіепископа кентерберійскаго,

Изъ нашего изложенія слѣдуетъ, что на основані одного хотя бы и долгаго непримѣненія государственнаг полномочія никакъ нельзя вывести заключенія, что со отвѣтственныя постановленія конституціи и законовъ во обще утратили силу. Въ этомъ смыслѣ можно сказат что государственныя права по самому своему существ не могутъ потерять силы вслѣдствіе давности. Поэтом то чрезвычайно трудно опредѣлить въ каждомъ отдѣль номъ случаѣ, въ какой степени имѣетъ или не имѣет правоваго значенія полномочіе фактически никогда н примѣнявшееся, т, е. дѣйствительно ли оно и сохраня етъ ли способность обнаружить при какомъ нибудь слу чаѣ свое нормативное значеніе для государственно жизни. Интереснѣйшій примѣръ въ этомъ родѣ пред ставляютъ законоположенія объ отвѣтственности мини стровъ во многихъ государствахъ.

Извѣстно, что теперь такъ называемая политичес кая отвѣтственность министровъ, являющаяся постоян нымъ орудіемъ парламентовъ, фактически замѣнила в всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ такъ называему государственно-правовую отвѣтственность осуществляв шуюся посредствомъ обвиненія министровъ предъ су домъ. Въ Австріи, напримѣръ, реальное значеніе госу

согласія на ирландскій церконый билль со стороны противодѣйство вавшихъ ему лордовъ. см. объ этомъ Sidney *Zee* Quen Victoria Ne edition, London 1904 p. 405 ff. Она никогда не дѣлала тайны из своей ожесточенной непріязни къ гомрулерскому движенію и про валъ билля въ палатѣ лордовъ въ 1893 году она всрѣтила с нескрываемой радостью (*Lee* p, 1492 ff 524 f.) Если она однажд сумѣла своею поддержкою уничтожить препятстствія гладстоно ской политикѣ въ ирландскомъ церковномъ вопросѣ, устрани конфликтъ между лордами и нижней палатой, то болѣе чѣмъ в роятно, что извѣстная ея непріязнь въ ирландскихъ плана Гладстона могла лишь укрѣпить лордовъ въ энергичномъ против дѣйствіи этимъ послѣднимъ.

дарственно-правовой отвѣтственности ограничиваясь до сихъ поръ тѣмъ, что предложеніемъ о преданіи суду министровъ пользовались въ рейхсратѣ, какъ средствомъ демонстраціи или обструкціи. Въ другихъ государствахъ съ искусно составленными законами объ отвѣтственности дѣло до сихъ поръ ни разу не доходило даже до такихъ болѣе или мѣнѣе удачныхъ парламентскихъ шутокъ. Однако всегда можно будетъ сказать, что положенія государственно-правовой отвѣтственности министровъ, даже и не примѣняясь никогда, не остаются безъ вліянія на министровъ и являются поэтому, извѣстной гарантіей. Но какъ же обстоитъ дѣло въ тѣхъ государствахъ которыя признали да сихъ поръ отвѣтственность министровъ только какъ принципъ, предоставивъ болѣе подробное опредѣленіе ея особымъ законамъ, никогда однако не увидѣвшимъ свѣта, или же въ государствѣ, которое признало министровъ отвѣтственными, но совершенно не опредѣлило этой отвѣтственности, что произошло, напримѣръ, въ германской имперіи съ отвѣтственностью имперскаго канцлера, его замѣстителей, намѣстника Эльзасъ Лотарингіи и статсъ секретаря имперской провинціи? Впрочемъ, въ этомъ случаѣ германская имперія отнюдь не стоитъ одиноко. Современное французское право также только высказываетъ принципъ солидарной и индивидуальной отвѣтствѣнности министровъ, не опредѣляя ея по существу. Точно также итальянская конституція содержитъ только принципъ отвѣтственности министровъ безъ всякихъ болѣе подробныхъ опредѣленій, и тоже наблюдается въ современной испанской конституціи. Правда, въ этихъ трехъ государствахъ назначены обвинители и судьи для министровъ, но не существуетъ никакихъ нормъ для жалобы и приговора. Конституціи другихъ государствъ содержатъ въ себѣ обѣщаніе исполнительныхъ законовъ

объ отвѣтственности министровъ, не осуществленно до сихъ поръ. Таково положеніе дѣлъ въ Пруссіи, Бельгіи, Португаліи, Даніи и Исландіи.

Итакъ, государства съ разнообразнѣйшей политической структурой; государства безъ и съ парламментарнымъ правленіемъ, монархіи и республики лишены яспаго и разработаннаго права отвѣтственности министровъ этихъ государствъ. Необходимо рѣшить неизбѣжный и чрезвычайно трудный вспросъ: принадлежитъ ли въ нихъ отвѣтственность министровъ къ государственно-правовымъ учрежденіямъ или нѣтъ. Опытъ съ институтомъ преданія суду министровъ и съ верховными судами привелъ къ тому, что теперь парламентамъ этихъ государствъ осуществленіе отвѣтственности министровъ представляется чисто доктринерскимъ требованіемъ Въ Германской имперіи и въ Пруссіи не думаютъ болѣе объ исполнительныхъ законахъ, въ другихъ же изъ упомянутыхъ государствъ не удались и въ ближайшемъ времени не смогутъ удасться попытки дополнить соотвѣтственнымъ образомъ положенія ихъ конституцій. [1]) Въ этихъ государствахъ ограничиваются практически единственно имѣющей значеніе политической отвѣтственностью, конкретное осуществленіе которой находится въ зависимости отъ своеобразнаго строя каждаго изъ этихъ государствъ, юридическая же литература, особенно

[1]) Относительно Франціи см. *v Frisch,* Dia Verantwertlichkeit der Monarchen und höchsren Magistrate S 60 f. Относительно Италіи, Даніи и Исландіи тамъ же S 98, Въ Португаліи исполнительный законъ, предусмотренный статею 104-конституціи отъ 29 апрѣля 1826 не осуществленъ и до сихъ поръ. Въ Бельгіи все еще остается въ силѣ статья 134 конституціи, временно, до изданія предусмотрѣннаго статьею 90-ою закона, опредѣляющая порядокъ возбужденія обвиненія и судъ.

въ Германіи, находится въ какомъ то смятеніи по поводу этихъ конституціонныхъ постановленій: существованіе государственно-правовой отвѣтственности въ имперіи и въ Пруссіи то признается, то отрицается ею. Но даже сторонники этой отвѣтственности не идутъ дальше мысли о lex imperfecta и не могутъ вывести изъ нея никакихъ правовыхъ послѣдствій. Несмотря на всѣ гарантіи конституціей, она осталась мертвою буквою.

VII.

Съ вопросомъ о преобразованіи конституціи тѣсно связанъ вопросъ о пробѣлахъ въ конситуціи. Въ предыдущемъ изложеніи мною уже указано нѣсколько примѣровъ существованія такого рода пробѣловъ, которыхъ не можетъ отрицать никто изъ понимающихъ сущность отношенія между государствомъ и правомъ и знающихъ, что государство прежде всего есть явленіе соціальное и историческое, которое можетъ регулировать право, но не можетъ создавать его [1]). Но историческій процессъ, въ которомъ проявляется государ-

---

[1]) О пробѣлахъ въ конституціи см. мое Allg. Staatslehre S. 347 ff., а изъ новѣйшен литературы—*Anschütz* Lücken in Verfassungs. und Verwaltungsgesetzen, imVerwaltung1archiv XIV (1906) S. 315 ff.; послѣдній соглашаясь со мной въ выводахъ, ошибочно полемизируетъ на страницѣ 335 противъ положенія, котораго я никогда не выставлялъ. Что для разбора конфликтовъ между правительствомъ и народнымъ представительствомъ не существуетъ нигдѣ компетентныхъ судебныхъ учрежденій, я не говорилъ ни въ цитатѣ, приводимой *Аншюцемъ* ни въ какомъ-либо другомъ мѣстѣ. Какъ разъ наоборотъ, уже въ сочиненіи Gesetz und Veordnung, 1887, S. 309 я указалъ на верховный судъ для рѣшенія конфликтовъ по поводу бюджетнаго права и даже прямо упомянулъ о нѣкоторыхъ трибуналахъ, существующихъ для такихъ случаевъ въ германскихъ государствахъ.

ственная жизнь, очень мало поддается человѣческому предвидѣнію, и поэтому невозможно, чтобы право, которое сознательно предназначается для дѣйствія въ будущемъ, могло приспособить свои нормы для всѣхъ непредвидѣнныхъ и непредвидимыхъ случаевъ далекаго будущаго. Поэтому, историческій опытъ также приводитъ къ заключенію, что всякая конституція испещрена пробѣлами, которые обнаруживаются часто только спустя долгое время и которые не могутъ быть заполнены обычными средствами интерпретаціи и аналогіи. Кто бы при созданіи нашихъ конституцій могъ подумать о возможности обструкціи, которая въ Австріи и Венгріи въ теченіе многихъ лѣтъ сдѣлалась постояннымъ явленіемъ государственной жизни и вслѣдствіе этого временно устранила парламентскую дѣятельность изъ ряда государственныхъ функцій? Благодаря этому въ этихъ государствахъ создалось положеніе, регулированіе котораго имѣло часто чисто фактическій, а не юридическій характеръ, что особенно обнаружилось въ области бюджетнаго права.

Такое неожиданно возникающее открытіе существованія пробѣловъ въ конституціи можетъ привести даже къ преобразованію конституціи, заключающемуся въ томъ, что новое фактическое состояніе пріобрѣтаетъ обычно-правовое признаніе и ему придается нормальное значеніе. Но обыкновенно обнаруженіе пробѣловъ въ конституціи вызываетъ дѣятельность законодателя, потому что только измѣненіе конституціи является надежнѣйшимъ средствомъ заполнить надлежащимъ образомъ такого рода пробѣлы.

До сихъ поръ мы имѣли въ виду такія преобразованія и измѣненія нашихъ конституцій, которыя оставляютъ существовать современный типъ въ его основныхъ чертахъ. Но теперь я хочу отважиться на высшую

точку зрѣнія и указать на наиболѣе возвышенную и глубокую проблему преобразованія конституціи. При этомъ я хочу предпринять такую попытку съ холодной объективностью человѣка науки, который хочетъ не выразить свои чувства и желанія, но сообщить только выводы безстрастнаго и по возможности свободнаго отъ всякой субъективности знанія.

Несравненно поучительнѣе всѣхъ до сихъ поръ изслѣдованныхъ преобразованій конституціи, затрагивающихъ только тотъ или иной пунктъ конституціи, тѣ преобразованія, которыя безъ всякаго внезапнаго потрясенія самого государства имѣютъ конечнымъ результатомъ полное разрушеніе даннаго государственнаго строя и полную перестройку государства заново. Необходимъ долгій періодъ времени и дѣйствіе великихъ историческихъ силъ, чтобы вызвать что-либо подобное. Если мы обратимся къ исторіи, то увидимъ съ изумленіемъ, какъ даже самыя крѣпкія основы государственнаго зданія, на которыхъ оно покоилось повидимому непоколебимо въ теченіе многихъ столѣтій, осыпаются, колеблются и готовы обрушиться совсѣмъ, при чемъ во всемъ этомъ потрясеніи незамѣтно руки дѣйствующаго съ сознательными цѣлями законодателя. Ученіе о такомъ медленномъ умираніи конституцій пока еще мало разработано. Онѣ умираютъ, потому что цѣнность ихъ учрежденій падаетъ такъ низко, что всѣ уже равнодушны къ нимъ и подъ конецъ не находится болѣе никого, кто бы захотѣлъ посвятить себя службѣ этимъ учрежденіямъ. Такъ, можетъ существовать гордое властное народное собраніе, въ которомъ въ концѣ концовъ все же никто болѣе не хочетъ участвовать. Примѣромъ можетъ служить populns *Romanus*. Римскія комиціи не были никогда уничтожены. Еще при Нервѣ мы можемъ прослѣдить ихъ остатки, а затѣмъ онѣ уж

окончательно теряются въ ночной мглѣ. Мы можемъ себѣ представить внушающую благоговѣніе, господствующую надъ міромъ корону, которая въ одинъ прекрасный мигъ все-же перестаетъ притягивать къ себѣ кого-либо. Шестого августа 1906 г. минуло столѣтіе, какъ Францъ II сложилъ корону римскихъ императоровъ нѣмецкой націи. Когда монархъ отрекается отъ престола, то его мѣсто на основаніи всякаго монархическаго государственнаго права заступаетъ наслѣдникъ. Но несмотря на то, что тогда еще большая часть имперіи не входила въ рейнскій союзъ, не нашлось всетаки никого, кто бы пожелалъ этой короны. Распаденіе Имперіи представляетъ самый печальный примѣръ государственно-правовой смерти.

Такіе уроки прошлаго заставляютъ насъ быть осмотрительными и не слишкомъ вѣрить въ долговѣчность какихъ-либо человѣческихъ учрежденій. Вѣдь намъ никогда не удастся съ полной достовѣрностью угадывать будущее. Только въ томъ случаѣ, если мы могли болѣе долгое время наблюдать развитіе существующаго государственнаго учрежденія, мы будемъ пожалуй въ состояніи опредѣлить съ нѣкоторой достовѣрностью, да и то только въ общихъ чертахъ, его дальнѣйшія формы. Если мы окинемъ взоромъ лежащее за нами столѣтіе конституціоннаго опыта, то мы придемъ къ чрезвычайно поразительнымъ выводамъ, о которыхъ предшествующее поколѣніе не имѣло никакого представленія. Великая борьба за созданіе и усовершенствованіе конституціоннаго государства имѣла прежде всего цѣлью созданіе и расцвѣтъ могущества народныхъ представительствъ. На нихъ должно было держаться государство современности и будущаго, вѣкъ абсолютизма долженъ былъ быть смѣненъ вѣкомъ парламен-

таризма [1]), какъ послѣдней возможной ступенью развитія государства. Однако же парламенты испытали громадное преобразованіе, которое выступаетъ все съ большей остротою, хотя быть можетъ и не повсюду бросается въ глаза. Именно, парламенты обнаруживаютъ все увеличивающую тенденцію или уступать свою власть другой власти отъ нихъ исходящей или стоящей въ непосредственной связи съ ними, или же — терять свое политическое значеніе.

Интереснѣе и важнѣе всего изслѣдовать коренное измѣненіе, которое произошло втеченіе новѣйшаго времени въ политическомъ положеніи парламентовъ въ англо-саксонскихъ государствахъ, являющихся родоначальниками парламентаризма. Среди нихъ первыми по времени изъ всего числа подверглись значительному преобразованію народныя представительства американ-

---

[1]) Если здѣсь и въ послѣдующемъ идетъ рѣчь о парламентаризмѣ, то мы подъ этимъ понимаемъ не только парламенскія учрежденія сами по себѣ, но также и всю совокупность связанныхъ съ ними установленій, которыя въ отдѣльныхъ государствахъ бываютъ различнаго типа. Для образованія этихъ типовъ имѣютъ особенное значеніи тѣ постановленія конституцій, которыя въ опредѣленныхъ группахъ государствъ стремятся ограничить извѣстными рамками парламентскую власть. Такъ, прежде всего обнаруживается противоположность, съ одной стороны, между такими государствами, какъ Англія и Фванція, которыя не ставятъ никакихъ предѣловъ стремленіямъ изъ парламентовъ расширить свои полномочія. и, съ другой стороны, такимъ, какъ Америка съ ея строгимъ принципюмъ раздѣленія властей, препятствующимъ образованію парламентскаго правленія по европейскому образцу, или же такими, какъ германскія государсгва, сохранившія историческое преобладаніе монархической власти надъ парламентами. Но какъ бы ни было своеобразно положеніе парламентовъ въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ, все же сущность парламентаризма обнаруживаетъ повсюду общія черты, которыя выступаютъ только въ одномъ государствѣ съ большей остротою и ясностью, чѣмъ въ другомъ.

скаго союза и его отдѣльныхъ штатовъ. Тутъ, какъ это особенно ярко изобразилъ въ своемъ знаменитомъ произведенiи [1]) Вудрю *Уильсонъ* (Woodraw Wilson), центръ тяжести передвинулся изъ палаты депутатовъ въ ея комитеты, которые въ свою очередь подпали подъ влiянiе своихъ предсѣдателей. Всѣ важныя дѣла палаты рѣшаются окончательно въ комитетѣ, а общее собранiе только формально подтверждаетъ его рѣшенiя [2]). Эти комитеты суверенно назначаются спикеромъ палаты который связанъ только обычаемъ считаться при этомъ съ обѣими партiями. Среди этихъ комитетовъ особенно выдаются оба комитета финансового хозяйства: комитетъ путей и средствъ и комитетъ прiобрѣтенiй (Appropriation). Предсѣдатели комитетовъ, находясь въ тѣсныхъ сношенiяхъ съ исполнительной властью, фактически выполняютъ функцiи министровъ второго ранга, притомъ же совершенно безотвѣтственныхъ. Одинъ американскiй дипломатъ утверждалъ даже, что формой правленiя Союза является абсолютный и безотвѣтственный деспотизмъ, осуществляемый подъ прикрытiемъ конституцiонныхъ формъ шестью лицами, а именно, президентомъ Соединенныхъ Штатовъ, государственнымъ секретаремъ, государственнымъ казначеемъ, спикеромъ палаты депутатовъ и назначаемыми имъ предсѣдателями обоихъ упомянутыхъ комитетовъ [3]).

Совершенно инымъ путемъ, чѣмъ въ Союзѣ, огра-

---

[1]) Woodraw *Wilson*, Congressional Government. Передо мной тринадцатое изданiе (Бостонъ 1898) этой книги, которая имѣла самое сильное влiянiе на всѣхъ другихъ изобразителей политической роли конгресса, такъ, прежде всего на *Брайса* (Bryce).

[2]) О характерѣ американскихъ комитетовъ см. также *Bryce*, I ch. XV.

[3]) Eugen *Schuyler*, American Diplomacy, цитируемый у *Laveleye* Le gouvernement dans dèmocratie II, 3-e ed. 1896, p. 135.

ничена власть законодательныхъ собраній въ отдѣльныхъ штатахъ. Въ нихъ законодательная власть обладаетъ гораздо болѣе ограниченными полномочіями, чѣмъ конгрессъ. Все въ возрастающемъ объемѣ опредѣленныя дѣла исключаются изъ общаго порядка законодательства и передаются конституціонному законодательству. Послѣднее же отправляется при непосредственномъ участіи народа, который выражаетъ свою волю избраніемъ конституціонныхъ конвентовъ и непосредственнымъ голосованіемъ. Въ расширеніи этой системы обнаруживается явное недовѣріе американцевъ къ законодательнымъ учрежденіямъ ихъ штатовъ, противъ которыхъ ими предприняты и другія ограничительныя мѣры [1]).

Но самый сильный переворотъ, начало котораго можно отнести еще ко времени второго билля о реформѣ, испыталъ въ новѣйшую эпоху прообразъ всѣхъ парламентовъ—парламентъ британской имперіи. Обычныя на континентѣ сужденія объ англійскомъ парламентаризмѣ все еще въ большинствѣ случаевъ находятся подъ сильнымъ вліяніемъ замѣчательнаго труда Бэджгота *Bagehot* объ англійской конституціи, написаннаго непосредственно передъ парламентской реформой Дизраэли, глубокаго вліянія которой онъ не могъ предвидѣть. Между тѣмъ, демократизація избирательнаго права благодаря второму и третьему биллю о реформѣ, ирландская обструкція, бурская война, все возрастающая строгость наказа нижней палаты, еще усилившаяся при Бальфурѣ, — вотъ нѣкоторыя изъ важнѣйшихъ событій, которыя такъ сильно измѣнили характеръ англійскаго парламентаризма, что о власти нижней палаты можно

---

[1]) См. *Bryce* I ch. *XXXVIII*—XL, *Oberholtzer*, The Referendum in Amerka. Philadelphia 1893.

теперь говорить только въ формальномъ смыслѣ. Въ парламентскихъ дебатахъ и рѣчахъ государственныхъ дѣятелей, на митингахъ и банкетахъ, а также и въ политической и государственно-правовой литературѣ въ Англіи сознаны и указаны тѣ или иные симптомы новѣйшей фазы измѣненія существующаго соотношенія политическихъ силъ. Систематически же новая дѣйствительная конституція современной Англіи была изображена Сиднеемъ *Лоу* въ трудѣ, который возбудилъ величайшее вниманіе у себя на родинѣ и долженъ и въ остальномъ мірѣ произвести коренной переворотъ въ воззрѣніяхъ на современный англійскій парламентаризмъ[1]).

Сущность современной дѣйствительной конституціи Англіи можно короче всего характеризовать тѣмъ, что вмѣсто правленія парламента тамъ водворилось правленіе кабинета, который формально, какъ и прежде, образуется изъ среды парламента, но захватилъ себѣ всю реальную власть послѣдняго.

Нижняя палата является теперь коллегіей, изъ которой находящійся у власти лидеръ господствующей партіи избираетъ большую часть своего кабинета (меньшая часть кабинета берется изъ числа его единомышленниковъ въ верхней палатѣ). Сама же нижняя палата не можетъ ни направлять кабинета, ни болѣе или менѣе дѣятельнымъ образомъ его контролировать.

---

[1]) Sidney *Low*, The Governance of England—книга, появившаяся первоначально въ Лондонѣ въ 1904 г. и съ тѣхъ поръ много разъ переизданная. Я могу съ удовольствіемъ сообщить, что эта замѣчательная книга, переведенная по моему совѣту искуснымъ переводчикомъ, въ скоромъ времени появится на нѣмецкомъ языкѣ. Такимъ образомъ, наконецъ еще разъ представится широкой публикѣ случай познакомиться съ современной Англіей въ англійскомъ освѣщеніи.

уже одно нагроможденіе дѣлъ въ парламентѣ, который по территоріальнымъ предѣламъ и объему своей компетенціи долженъ проявлять прямо необъятную дѣятельность, препятствуетъ тому, чтобы его фактическая власть хоть въ отдаленнѣйшей степени равнялась его юридическимъ правамъ. Наоборотъ онъ во всѣхъ вопросахъ законодательства, часто до мельчайшихъ деталей, находится въ зависимости отъ правительства, парламентскій контроль равняется нулю, и уже одна угроза отставкой заставляетъ даже оппозиціонно настроенное большинство становится на сторону кабинета. Принципъ политической солидарности кабинета, не только не увеличиваетъ его отвѣтственности, но придаетъ ему скорѣе непреодолимую силу, такъ какъ большинство нижней палаты во всякое время можетъ быть поставлено передъ альтернативой или оставить безъ возраженія нежелательное мѣропріятіе кого-нибудь изъ членовъ кабинета или же передать управленіе страной въ руки оппозиціи. Поэтому въ новѣйшее время въ самой нижней палатѣ неоднократно съ горечью указывали, что она болѣе похожа на учрежденіе, регистрирующее декреты правительства, чѣмъ на законодательное собраніе. Послѣднія реформы наказа благодаря ограниченію права обсужденій и дебатовъ еще болѣе увеличили власть кабинета. Нижняя палата потеряла даже свою еще недавно для всѣхъ несомнѣнную власть низвергать кабинеты по собственному усмотрѣнію. Эта власть по господствующему мнѣнію остается теперь уже въ рукахъ избирателей, которые всенароднымъ голосованіемъ или подкрѣпляютъ лидера, находящагося въ данный моментъ у власти, или же поднимаютъ на щитъ вождя оппозиціи.

Въ то время какъ до 1867 г. строго слѣдовали тому правилу, что кабинетъ долженъ выходить въ отставку

только вслѣдствіе неблагопріятнаго вотума нижней палаты, съ этого момента съ удивительной быстротой все рѣзче выступаетъ новая норма, по коей исходъ новыхъ выборовъ непосредственно рѣшаетъ судьбу кабинета [1]). Когда въ 1892 г. кабинетъ Сольсбери при выборахъ остался на сорокъ голосовъ въ меньшинствѣ, то онъ уже навлекъ на себя всеобщее порицаніе за то, что не тотчасъ же вышелъ въ отставку, а сталъ, согласно прежнему обычаю, дожидаться неблагопріятнаго вотума нижней палаты [2]). Уже болѣе десяти лѣтъ тому назадъ *Ансонъ* указалъ на то, что право назначать и смѣнять кабинеты перешло сначало отъ короны къ нижней палатѣ и затѣмъ отъ послѣдней къ народу [1]). До тѣхъ поръ, пока лидеръ увѣренъ въ избирателяхъ, онъ является не слугою, но господиномъ парламента. Съ того же момента, какъ они, хотя бы только при дополнительныхъ выборахъ, начинаютъ колебаться, его положеніе становится непрочнымъ; такъ, при послѣдней смѣнѣ кабинета, консерваторы сложили съ себя должности даже раньше, чѣмъ потеряли большинство въ нижней палатѣ. Поэтому, въ будущемъ вотумъ палаты депутатовъ смогъ бы развѣ только тогда опрокинуть кабинетъ, когда онъ являлся бы выраженіемъ перемѣнившагося народнаго настроенія, такъ какъ въ противномъ случаѣ кабинетъ посредствомъ распущенія палаты могъ бы только заново укрѣпить свое могущество. По-

---

[1]) См. Leonard *Courteney*, The Working Constitution of the United Kingdom. London 1901, p. 7.

[2]) См. *Anson*, Law and Custom of the Constitution II, 2d ed., p. 138 Note 1, Sidney *Lee*, Queen Victoria p. 524.

[3]) The power which determines the existence and extinction of Cabinets has schifted first from the Crown to the Commons and then from the Commons to the country ib., p. 138. Также впрочемъ уже и въ первомъ изданіи (1892) стр. 132.

тому Англія напоминаетъ теперь діархію съ двумя индивидуальными властителями во главѣ,—наслѣдственнымъ, обладающимъ главнымъ образомъ правами для представительства, и временнымъ, обладающимъ реальными полномочіями; послѣдній назначается народомъ на неопредѣленное время и можетъ быть во всякое время отозванъ.

Въ то время какъ въ Англіи безпримѣрно-могущественное положеніе правительства создалось въ процессѣ постояннаго, непрерывающагося развитія изъ самобытныхъ парламентскихъ учрежденій, перенесеніе представительной системы на континентальныя государства съ ихъ совершенно инымъ образомъ сложившейся исторіей, иными соціальными подраздѣленіями и инымъ международнымъ положеніемъ привело къ совершенно инымъ послѣдствіямъ, чѣмъ въ британскомъ государствѣ. Если тамъ господство парламента представлялось народному сознанію нормальнымъ и вполнѣ понятнымъ, такъ что упомянутое преобразованіе парламентскаго устройства не есть что-либо предвидѣнное, но является только измѣненіемъ соотношенія силъ въ государствѣ, выросшимъ на почвѣ данныхъ политическихъ условій, то на континентѣ вся система парламентскихъ учрежденій нигдѣ не была настолько тѣсно связана съ государственной жизнью, чтобы противъ отдѣльныхъ частностей этой системы или даже противъ всей ея въ цѣломъ нельзя было поднять важныхъ критическихъ возраженій. Въ Англіи время отъ времени возставали противъ различныхъ недостатковъ парламентаризма, пытались устранять ихъ при помощи реформъ и часто дѣйствительно устраняли. На континентѣ же мы встрѣчаемся теперь съ удивительнымъ недовѣріемъ къ парламентскимъ учрежденіямъ, добытымъ путемъ такой великой борьбы и жертвъ, недовѣріемъ, выступающимъ

не повсюду съ одинаковой рѣзкостью, такъ какъ впро-чемъ и парламенты не вездѣ добились одинаковаго положенія и такъ какъ полномочія ихъ не повсюду соотвѣтствуютъ тѣмъ требованіямъ, которыя выставляютъ послѣдовательные сторонники парламентаризма англійскаго типа.

Если мы окинемъ взоромъ современную критику континентальнаго парламентаризма и отзывы объ немъ противниковъ, то обнаружится слѣдующее:

Среди крупныхъ государствъ на европейскомъ континентѣ преобладаніе парламента развилось особенно типическимъ образомъ во Франціи. Континентальный парламентаризмъ не столько англійскаго, сколько французскаго происхожденія, и господствующая теорія парламентаризма сложилась въ періодъ реставраціи [1]) и іюльской монархіи. Третья республика является ясно выраженной парламентарной республикой,—и тотъ неопровержимый вредъ, къ которому привелъ парламентскій режимъ во Франціи, далъ пищу весьма энергичному и продолжительному изученію этой системы правленія. Практически это выражается преимущественно въ томъ, что въ теченіе пятнадцати лѣтъ (1886—1901) въ палатѣ депутатовъ было внесено не менѣе 41-го предложенія объ измѣненіи конституціи [2]), большая часть которыхъ въ большей или меньшей степени была направлена противъ господствующей формы правленія. Такъ раздавались внушительные голоса противъ пар-

---

[1]) До сихъ поръ мало извѣстное во всѣхъ деталяхъ равитіе парламентарнаго режима во время реставраціи изображено теперь подробна у J. *Barthélemy*, L'introduction du régime parlementaire en France souns Louis XVIII et Charles X. Paris 1904.

[2]) См. *Lepetit*, Propositions de revision des lois constitutionnelles émanant de l'initiative parlementaire depuis 1884 (Pariser Thèse) 1901.

ламентскаго министерства, требовавшіе, чтобы кабинетъ такъ же какъ и въ Америкѣ—не составлялся болѣе изъ парламентской среды [1]). Затѣмъ, неоднократно поднималось столь согласное съ духомъ демократіи требованіе дать народу не только избирательныя права, но и привлечь его къ непосредственному участію въ важныхъ рѣшеніяхъ и поставить депутатовъ въ юридическую зависимость отъ ихъ избирателей [2]). Но даже тѣ, кто рѣшительно стоитъ на почвѣ господствующихъ учрежденій, признаютъ ихъ крупные недостатки и прежде всего обнаруживающуюся во Франціи сильнѣе чѣмъ гдѣ-либо непрочность кабинетовъ и неспособность палаты къ усидчивой, цѣлесообразной законодательной дѣятельности [3]). Поэтому и въ литературѣ выступили весьма солидные критики современнаго государственнаго устройства Франціи, частью съ коренными предложеніями улучшенія существующаго строя, а частью съ опасеніями за будущее [4]).

Бурныя и ожесточенныя нападенія были предприняты противъ парламентаризма въ Италіи. Извѣстный изслѣдователь массовой психологіи *Сигеле* съ принципіальной точки зрѣнія проанализировалъ и уничтожающимъ образомъ раскритиковалъ всю сущность парла-

---

1) Проектъ ревизіи кабинета Флокэ отъ 15-го октября 1888 г., *Lepetit* p. 28 ff., предложеніе *Накэ* отъ 10-го марта 1894 г. (*Lepetit* p. 50 ff.). См. также *Esmein* p. 834.

2) См. *Lepetit* p. 99 ff., *Esmein* p. 288 ff.

3) См. напримѣръ Paul *Lafitte*, Le suffrage universel et le régime parlementaire. Paris 1888, Ch. *Benoist*, La crise de l'état moderne. Paris (1896). *Dupriez*, Les menistres (см. выше стр. 32, примѣч.;—одинъ изъ лучшихъ трудовъ по сравнительному государственному праву и политикѣ), II, p. 322 ff., d'*Eichthal*, Souveraineté du peuple et gouvernement, Paris 1895, p. 237 ff.

4) Къ нимъ принадлежитъ большинство писателей, цитированныхъ въ предыдущихъ примѣч.

ментаризма. Весьма характерно уже то, что *Сигеле* присоединилъ свое сочиненіе противъ парламентаризма къ труду о преступныхъ сектахъ [1]). Но парламентарную систему правленія подвергли энергичнымъ нападеніямъ и критикѣ, основываясь также и на своеобразіи итальянскихъ условій [2]).

Не въ меньшей степени и въ Бельгіи, которая до сихъ поръ считалась образцовой страной конституціонализма, обнаружились въ послѣднее время значительные недостатки государственной жизни, при чемъ компетентными лицами было констатировано паденіе бельгійскаго парламентаризма преимущественно со времени демократизаціи избирательнаго права [3]). Равнымъ образомъ и въ Нидерландахъ парламентскія учрежденія подверглись наиболѣе суровой критикѣ со времени ихъ демократизаціи [4]).

Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго, если противъ

---

1) Scipio *Sighele*, La delinquenza settaria, Milano 1897, Appendice Contro il parlamentarismo.

2) См. особенно *Bonghi*, La decadenza del regime parlamentare. Nuova Antologia II, serie *XLV*, 1884, p. 482; онъ заканчиваетъ свои разсужденія о будущности парламентаризма пессимистическимъ возгласомъ: Questi è un nomo che morrà; затѣмъ анонимное сочиненіе: Torniamo allo Statuto, N. Anl. *LXXII* p. 9 ff. Критическія замѣтки съ указаніемъ литературы у P. *Turiello*, Governo et governati 2 ed., II, Bologna 1890, p. 166 ff. P. *Chimienti*. La vita politica e la pratica del regime parlamentare, Torino 1897.

3) См. *Dupriez*, Le gouvernement parlementaire en Belgique въ Bulletin de la société de législation comparée t. 29. Paris 1900, p. 604 f.

4) *De Savornin-Lohmann* (нидерландскій эксъ-министръ и членъ палаты), Le gouvernement parlementaire dans les Pays-Bas. Bulletin (см. предыдущее примѣчаніе), p. 578 ff. Въ Бельгіи и въ Нидерландахъ, какъ и въ современной Англіи, судьбу кабинетовъ рѣшаютъ избиратели, а не палаты, какъ констатируютъ это *Dupriez*, p. 627 и *Savornin-Lohmann* p. 583.

введенія континетальнаго парламентаризма раздаются энергичные протесты тамъ куда онъ проникъ еще не въ полномъ объемѣ. Это имѣетъ мѣсто въ Швеціи, конституція которой въ силу ея совершенно своеобразной исторіи во многихъ важныхъ пунктахъ отклоняется отъ обычныхъ шаблоновъ; и чрезвычайно интересно видѣть какъ *Фальбекъ*, проницательнымъвзоромъ вскрывая всѣ недостатки современнаго парламентаризма, хочетъ оградить отъ него свое отечество; хотя его предостереженія повидимому всетаки не имѣютъ никакого практическаго результата. [1])

Но на ряду съ этимъ литературнымъ движеніемъ противъ параментаризма выступаетъ и другое, несравнено-болѣе важное по своимъ результатамъ, именно среди самихъ народовъ. Прежде всего, вполнѣ понятно, что тамъ гдѣ широкіе слои населенія вслѣдствіе условій избирательнаго права не могутъ пріобрѣсти болѣе или менѣе значительнаго или же вообще никакого вліянія на парламентъ,. тамъ этотъ послѣдній встрѣчаетъ среди массъ совершенно безразличное отношеніе къ себѣ. Въ государствахъ съ ограниченнымъ или же, что практически сводится къ тому же, многостепеннымъ избирательнымъ правомъ не можетъ быть сильнаго парламента, который всегда долженъ имѣть опору себѣ въ народѣ. Въ обыкновенное время это можетъ оставаться и безъ особаго политическао значенія. Но прикакихъ-либо конфликтахъ между правительствомъ и парламентомъ, все безсиліе послѣдняго должно обнаружиться съ неизбѣжной необходимостью. При послѣднемъ конфликтѣ между короной и парламентомъ въ Венгріи, послѣдній побѣдилъ врядъ ли благодаря своимъ собственнымъ силамъ. Если бы коро-

---

[1]) *Fahlbesk,* La la constitution suédoise et le parlementarisme moderne. Paris 1905.

на не стала добровольно на почву дѣйствующаго права то врядъ ли агитація заинтересованныхъ круговъ могла бы вызвать побѣдоносное сопротивленіе народа, т. к. пока что, число пользующихся въ Венгріи правомъ голоса, которые такъ охотно отождествляютъ себя со всей націей, составляетъ только незначительную частицу всего населенія. Это равнодушіе широкихъ массъ населенія по отношенію къ парламенту было усилено еще другими причинами, важнѣйшую изъ которыхъ мы сейчасъ разсмотримъ.

Подобныя явленія замѣчаются именно въ парламентахъ, опирающихся на искусственно созданное сильное большинство, вся власть котораго употребляется съ цѣлью постояннаго подавленія группъ меньшинства. Эти подавляемыя въ парламентѣ группы естественно имѣютъ опору въ слояхъ населенія, относящихся равнодушно или даже враждебно къ парламенту. Въ такихъ парламентахъ выступаетъ на сцену достигшій въ послѣднее время такого большого значенія методъ обструкціи, которая въ своихъ крайнихъ проявленіяхъ принимаетъ характеръ революціоннаго образа дѣйствій меньшинства направленного, уже противъ самого парлммента. Обструкціонныя партіи рѣдко ясно сознаютъ, что ихъ образъ дѣйствій, будучи послѣдовательно проведенъ противъ всякаго рѣшенія большинства, по самому существу своему обозначаетъ войну противъ самаго представительнаго режима. Тамъ, гдѣ обструкція господствовала долгое время и не могла быть вырвана съ корнемъ, она обнаруживала полное безсиліе парламента въ этихъ государствахъ. [1]) Такъ какъ въ каж-

[1]) Обширный трудъ объ обструкціи написалъ *Henri Masson* De l' obstruction parlementaire, Montauban 1902. Цѣнность его заключается особенно въ сопоставленіи матеріала, почерпнутаго,

домъ государствѣ всегда и при всѣхъ обстоятельствахъ правительство остается необходимымъ, то при постоянной обструкціи оно и выступаетъ въ качествѣ единственаго нормирующаго государственную жизнь фактора. И каковъ бы ни былъ правовый строй ея, съ политической точки зрѣнія государства съ упорной обструціей представляютъ несомнѣнныя черты обсолютнаго государства, которое лишено на это время функціонирующаго парламента фактически. Въ такихъ государствахъ массы видятъ, что можно обходиться и безъ парламента, а бездѣятельность и неспособность парламента лишаютъ его симпатій народа, въ которомъ легко можетъ развиться полнѣйшее равнодушіе къ народнымъ учрежденіямъ, если только правительства, опираюміяся къ тому же на старыя историческія традиціи, сумѣютъ сколько нибудь цѣлесообразнымъ образомъ примѣнять свою власть. Новѣйшая исторія Австріи и Венгріи даетъ особенно яркіе примѣры въ этомъ родѣ. Въ Австріи со времени обструкціи въ публичныхъ дебатахъ играли съ мыслью о возобновленіи абсолютизма, [1]) какъ будто вслѣдствіе

быть можетъ не всегда изъ достаточно надежныхъ источниковъ— что почти неизбѣжно при работахъ о современной исторіи.—, такъ какъ авторъ часто принужденъ былъ пользоваться газетными отчетами. Далѣе см. *Jellinek*, Das Recht der Minoritäten, 1898. S 35 ff., и его же Die parlamentarische Obstruktion въ Neue frrei Presse отъ 26-го іюля 1903 года (на англейскомъ въ Political Science Quartirly XIX, 1904, p. 579 ff, *Brandenburg*, Die parlamentarische Obstruktion ihre Leschiichte und Bedeutung, 1904, *Radnitzky* Das Wesen der Obstruktionstaktik, Grunhuts Zeitschr XXXI S 465 ff:, Gustav *Schwarz*, Zur Rechtslehre der Obstruktion, in Grünhurts Zeitschrifft XXXIII. S 33 ff.

[1]) См. *T. v.* Ueber Vergangenheit unb Zukunft der osterreichischen Vertassnng 1905, S 2 ff., *Spiegel*, Dia Funktion der Notverorduung im Ttaatsleban. Отдѣльный оттисокъ изъ „Neutsche Arbeit," Prag 1905, S 31 f.

послѣднихъ событій совсѣмъ ужъ изгладились воспоминанія о недостаткахъ абсолютистскаго режима. Въ Венгріи равнодушіе, съ которымъ по всей странѣ, вопреки всеобщимъ ожиданіямъ, былъ встрѣченъ послѣдній роспускъ палаты, нужно конечно также объяснить тѣмъ, что населеніе мало по малу успѣло привыкнуть къ бездѣйствію парламента.

Но все-таки въ этихъ государствахъ повсюду еще существуетъ стремленіе къ улучшенію парламентскаго строя. До тѣхъ поръ, пока какая нибудь система не можетъ проявиться во всей полнотѣ, многіе еще будутъ ожидать, конечно, спасенія отъ ея полнаго осуществленія. Расширеніе избирательнаго права, введеніе пропорціональныхъ выборовъ или даже органической избирательной системы, пополненіе народнаго представительства, построеннаго на численности посредствомъ представительства различныхъ профессій, проведеніе строго парламентарнаго образа правленія и т. д.—все это въ нѣкоторыхъ государствахъ представляется желанною цѣлью, которая, будучи разъ достигнута, должна привести къ благоденствію государства. Въ этихъ государствахъ часто господствуетъ по этому мнѣніе, что не парламентаризмъ вообще, но только несовершенный, неокрѣпшій парламентаризмъ подверженъ обезцѣненію его значенія и дѣятельности.

Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ парламентаризмъ построенъ на болѣе или менѣе широкомъ демократическомъ базисѣ, дѣло обстоитъ иначе. Здѣсь уже болѣе невозможны надежды на улучшеніе самой системы. Дѣйствія послѣдней соотвѣтственно особенностямъ каждаго отдѣльнаго народа, обнаруживаются тогда уже въ окончательномъ видѣ. При этомъ можетъ оказаться, что такой парламентъ не въ состояніи принять на себя руководительство націей. Ни одна большая нація не отно-

сится такъ равнодушно къ своему представительству какъ нѣмецкій народъ къ германскому рейхстагу, который принадлежитъ къ числу политически слабѣйшихъ парламентскихъ учрежденій. Но это нисколько не зависитъ, какъ охотно утверждаютъ многіе отъ степени ему предоставленныхъ правъ,—съ гораздо меньшими правами другіе континентальные парламенты сумѣли захватить власть въ свои руки—а зависитъ скорѣе всего отъ того, что онъ, разбившись больше чѣмъ на дюжину партій, не способенъ хоть сколько нибудь выражать единую волю націи. [1]) Поэтому-то онъ и не можетъ заставить признать его волю равноцѣнной волѣ имперскаго правительства. Нѣмецкая государственно-правовая теорія, которая не признаетъ за рейхстагомъ права соучастія верховной имперской власти и отводитъ ему только роль органа, ограничивающаго правительство, располагающее всею верховной властью, совершенно соотвѣтствуетъ дѣйствительнымъ политическимъ отношеніямъ. И это осталось бы неизмѣннымъ даже при введеніи пропорціональныхъ выборовъ, при болѣе справедливомъ распредѣленіи избирательныхъ округовъ и другихъ требуемыхъ съ разныхъ сторонъ реформахъ, такъ какъ въ близкомъ будущемъ совершенно исключена возможность побѣды какой либо партіи. Поэтому, теперь такія требованія, какъ, напримѣръ, требованіе имперскаго парламентскаго министерства, если они и

---

[1]] Наибольшее число мѣстъ, котораго когда либо достигла какая иб. политическая партія въ германскомъ рейхстагѣ, выпало въ 1874 года на долю націоналъ-либераловъ, именно, 155 изъ 397 мѣстъ, т. е. всего около 40% общаго числа. Поэтому всякое большинство въ рейхстагѣ составлялось или вслѣдствіе компромисовъ или благодаря случаю. При послѣднихъ выборовъ въ рейхстагъ сильнѣйшая партія, центръ, добилась 25% всего числа мѣстъ а слѣдующая на ней, соціалъ-демократія, около 20.

вообще-то еще подпимаются, имѣютъ чисто доктринескій характеръ: дѣло въ томъ, что парламенту, разбитому благодаря непримиримымъ противорѣчіямъ на рядъ уступчивыхъ небольшихъ группъ, внѣпарламентское, хотя и не безпартійное, но и не связанное никакой опредѣленной партійной программой правительство должно казаться гораздо желательнѣе правительства, покоющагося на гнилыхъ компромиссахъ неестественныхъ и потому непрочныхъ парламентскихъ коалицій. Ни въ одной странѣ свѣта парламентское правительство не встрѣтило бы такой ожесточенной оппозиціи, какъ въ Германской имперіи, гдѣ измѣненіе теперешняго положенія могло бы начаться только съ полнымъ преобразованіемъ современныхъ партіей и сліяніемъ отдѣльныхъ фракцій въ большія группы.

Но какъ бы то ни было, а исторія Германской иперіи показала, что даже вполнѣ демократическій парламентъ не всегда можетъ перемѣстить на свою сторону центръ тяжести государственной жизни. Фактитески правительство Германской имперіи по отношенію къ рейхстагу гораздо независимѣе, чѣмъ это бываетъ даже въ государствахъ, обладающихъ, парламентами, построенными на основѣ ограниченнаго и многостепеннаго избирательнаго права.

Въ тѣхъ же государствахъ, въ которыхъ функціонируетъ демократическій или находящійся на пути къ демократизаціи парламентъ, умѣющій поставить себя въ качествѣ господствующаго фактора въ государствѣ наряду или выше правительства, весь вредъ, связанный съ парламентаризмомъ, выступаетъ съ тѣмъ большею рѣзкостью, чѣмъ могущественнѣе и вліятельнѣе становится онъ въ государственной жизни. Тогда на долгое время дѣлается возможною только двоякаго рода комбинація: или продолжительная непрочность государ-

ственныхъ отношеній, какъ то бываетъ при преобладаніи парламента, цѣликомъ предоставленнаго постояннымъ смѣнамъ партій, или усиленіе правительства, какъ въ Америкѣ и Англіи, и, слѣдовательно, устраненіе парламента отъ фактическаго господства, которое переходитъ къ правительству, опирающемуся на массы избирателей. Въ этомъ отношеніи Франція представляетъ самый интересный примѣръ. Въ ней при третьей республикѣ въ смѣнѣ слѣдовали одна за другой, при чемъ эта смѣна отнюдь не стояли въ какой-либо необходимой связи съ измѣненіемъ парламентскаго большинства, что доказываютъ частые случаи вступленія членовъ кабинетовъ, ушедшихъ въ отставку, въ новые кабинеты [1]). Впрочемъ, въ послѣднее время произошелъ поворотъ и во Франціи и долговѣчность кабинетовъ стала болѣе продолжительною. Но, какъ констатируютъ сами французы, это явилось возможнымъ только благодаря тому, что партіи сдѣлались болѣе дисцилинированными и объединились въ болѣе значительныя и прочныя группы [2]). Но тѣмъ самымъ французская исторія направляется по

---

[1]) См. весьма поучительный обзоръ французскихъ кабинетовъ у *Muel*, Gouvernement, Ministéres et Constitutions. 4 od, Paris 1893 и, кромѣ того, появившіяся въ 1895 и 1899 г.г. дополненія.

[2]) Одна изъ главныхъ причинъ непрочности французскихъ кабинетовъ зависитъ отъ характера права роспуска палаты депутатовъ. Въ Англіи распущеніе парламента является сильнымъ и часто пускаемыхъ въ ходъ оружіемъ кабнета въ борьбѣ противъ непокорной или непопулярной нижней палаты, оружіемъ, безъ котораго кабинетъ потерялъ бы большую часть своего могущества. Хотя во Франціи при согласіи сената и допустимо распущеніе палаты депутатовъ. однако эта мѣра была примѣнена всего одинъ разъ, а именно, Макъ Магономъ въ 1877 г. въ его борьбѣ съ враждебнымъ ему настроеніемъ страны. Такимъ образомъ, это полномочіе правительства не принадлежитъ къ числу жизненныхъ институтовъ французскаго государственнаго права.

тому же пути, на который вступили англо-саксонскія государства. И во Франціи, такъ же, какъ и повсюду обнаруживается то явленіе, что парламентская инициатива— не формально, но по существу —отступаетъ на второй планъ передъ инициагивой правительства и другихъ силъ.

Но поскольку на континентѣ парламенты еще удерживаютъ свою власть, постольку ихъ практическая дѣятельность сопровождается рѣзкой критикой, исходящей вовсе не изъ принципіально имъ враждебно настроеннаго лагеря. Напротивъ, обнаруживаютъ ихъ недостатки и ищутъ способовъ ихъ устранить люди, цѣликомъ стоящіе на почвѣ конституціоннаго строя. Эта практическая критика тѣмъ энергичнѣе, чѣмъ крупнѣе дѣйствительвая роль парламента въ данномъ государствѣ. Существуетъ уже почти необозримая литература, которая или систематически или же чаще всего при подходящихъ случаяхъ вскрываетъ, бичуетъ и стремиться уничтожить совсѣмъ все неудовлетворительное, несовершенное, нецѣлесообразное и негодное въ конкретныхъ парламентскихъ учрежденіяхъ [1]).

Весьма важно позиакомиться со всей совокупностью аргументовъ этой обширной критики. Только въ томъ случаѣ, если можно окинуть взоромъ все поле битвы, становится возможнымъ составить себѣ болѣе или менѣе правильное сужденіе о вѣроятномъ исходѣ борьбы. Это правда затрудняется тѣмъ, что слабые пункты,

---

[1]) См. приводимыя въ предыдущемъ и дальнѣйшемъ изложеніи сочиненія и статьи слѣдующихъ авторовъ: *Wilson, Bryce, Low, Esmein, Laveleye, Mill, Benoist, Sighele, Dupriez, Ofner, Banghi, Turiello, Chimienti, Ostrogorski. Lecky, Diely, d'Eichthal, Falbeck, Lebetit, Combes de Lestrade, Prius, Savornin-Lohman*, къ которымъ можно было бы прибавить еще много именъ какъ болѣе ранняго, такъ и болѣе поздняго періода.

парламентаризма не тольно очень разнообразны, но и различны въ зависимости отъ особенностей отдѣльныхъ государствъ. Естественно, что въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ дѣйствуютъ совершенно самостоятельныя причины, приводящія къ уменьшенію значенія парламента. Но все же, всѣ эти причины можно соединить въ небольшое число опредѣленныхъ группъ.

Прежде всего ясно, что критика парламентаризма становится только тѣмъ сильнѣе, чѣмъ больше съ нимъ связанъ весь государственный строй, чѣмъ рѣзче выступаетъ онъ среди государственныхъ учрежденій и чѣмъ дольше можно прослѣдить его дѣйствіе. Цѣнность всякаго политическаго учрежденія опредѣляется изъ его прошедшаго и изъ обнаруженной имъ дѣеспособности. Чѣмъ дольше и могущественнѣе господствовало какое-нибудь государственное учрежденіе, тѣмъ болѣе выясняются его недостатки, которыя неизбѣжно свойственны всему человѣческому. Такъ же, какъ нѣкогда обсолютизмъ, когда онъ воплощалъ собою прогрессивную идею, преобразовывая сословный партикуляризмъ въ современное единое государство, былъ привѣтствуемъ и прославляемъ просвѣщенными умами и осуществляемъ великими монархами, носителями прогресса, чтобы впослѣдствіи, когда вслѣдъ за его побѣдой выступили наружу и его темныя стороны, вызвать самое энергичное сопротивленіе народовъ; какъ экономическій либерализмъ сначала далъ просторъ для небывалаго развитія хозяйственныхъ силъ, а вскорѣ затѣмъ привелъ къ ужаснымъ послѣдствіямъ свободной конкурренціи; какъ суды присяжныхъ послѣ долгой борьбы были введены въ качествѣ палладіума справедливаго судопроизводства, чтобы вслѣдъ затѣмъ подвергнуться нападеніямъ именно съ этой самой точки зрѣнія; также точно и парламенты, которыхъ энергично добивались, какъ воп-

лощенія въ жизни извѣстныхъ политическихъ идей, лишь только начали функціонировать, вызвали повсюду разочарованіе ввиду недостаточнаго соотвѣтствія этимъ идеямъ. Тогда начались попытки ихъ преобразованія, чтобы найти наконецъ истинную форму парламента. Наступила пора безпрерывныхъ торопливыхъ исканій лучшей формы народнаго представительства и улучшенія недостатковъ существующихъ представительствъ, но въ концѣ концовъ обнаружилось, что всѣ эти старанія никогда не могутъ привести къ удовлетворительнымъ результатамъ.

И прежде всего развитію парламентовъ не благопріятствуетъ самая исторія современной идеи представительства. Представительство является юридической, а не политической идеей. Въ силу извѣстной юридической нормы воля меньшинства разсматривается,... какъ воля всей націи. Въ политической же дѣйствительности въ любомъ рѣшеніи парламента мы имѣемъ всегда лишь волю большинства голосовавшихъ членовъ парламента. *Руссо* былъ совершенно правъ, говоря «нельзя хотѣть за другого,» какъ нельзя, прибавимъ мы: за другого ѣсть или пить. И вотъ вся исторія современныхъ парламентовъ сопровождается неустаннымъ стремленіемъ найти такую правильную форму представительства, при которой былъ бы обезпеченъ самый вѣрный и точный способъ выраженія народной воли. Это стремленіе выступаетъ въ двухъ, противоположныхъ другъ другу направленіяхъ. Съ точки зрѣнія одного изъ этихъ направленій въ правовомъ отношеніи всѣ избиратели равны, съ точки зрѣнія другого—различны. Подъ вліяніемъ побѣдоносныхъ демократическихъ идей оба направленія примиряются въ одномъ пунктѣ, именно въ томъ, что необходимо все болѣе расширять кругъ лицъ, изъ которыхъ и которыми должны

выбираться представители. Но въ то время какъ одно основываетъ представительство по численности населенія, другое на значеніи, которое имѣютъ различныя группы населенія для всего народа и, слѣдовательно, для государства. Однако опредѣленіе имѣющихъ значеніе группъ населенія, равно какъ ихъ дѣйствительной цѣнности для всего народа, является не разрѣшимой проблемой. Всѣ рѣшенія этого вопроса со стороны положительнаго законодательства представляются произвольными, группы, попадающія вслѣдствіе этого въ невыгодное положеніе, никогда не могутъ остаться удовлетворенными. Впрочемъ и направленіе, выражающееся въ требованіи и проведеніи всеобщаго и равнаго избирательнаго права, не достигаетъ цѣли. Трудно измѣримыя и не легко распознаваемыя различія народной жизни существуютъ въ чрезвычайномъ изобиліи, и конечно онѣ не могутъ найти себѣ правильнаго представительства при основанной на численности населенія представительной системѣ. Правда и при системѣ равнаго избирательнаго права ведется успѣшная борьба за огражденіе интересовъ меньшинства, особенно посредствомъ введенія пропорціональныхъ выборовъ; но и послѣдніе не въ состояніи обезпечить представительство всѣхъ справедливыхъ народныхъ интересовъ, такъ какъ при выборахъ народъ большей частью группируется по партіямъ, партіи же ни въ коемъ случаѣ не соотвѣтствуютъ всѣмъ народнымъ подраздѣленіямъ. Проблема совершенной и справедливой избирательной системы представляется абсолютно неразрѣшимой. Къ этому нужно еще прибавить, что изъ голосованія еще никакъ нельзя съ увѣренностью заключить, какъ политически настроенъ и чего желаетъ избиратель. Выборъ опредѣленнаго лица можетъ послѣдовать по самымъ различнымъ побужденіямъ и какъ таковой, вовсе еще

не обозначаетъ согласія съ опредѣленной политической программой. Затѣмъ, выборы должны происходить на болѣе или менѣе продолжительный промежутокъ времени. Но какъ бы коротокъ этотъ послѣдній ни былъ, все же никакъ нельзя поручиться за то, что настроеніе избирателей не измѣнилось за это время и по прежнему находитъ себѣ вѣрное выраженіе въ дѣйствіяхъ представителей. Поэтому, если присмотрѣться къ сущности дѣла, то станетъ яснымъ, что ни одно политическое учрежденіе не основывается въ такой степени на фикціяхъ и не соотвѣтствующихъ дѣйствительности идеальныхъ типахъ, какъ народное представительство.

Но если при помощи выборовъ (а также и другихъ имѣющихъ второстепенное значеніе, способовъ) народу никогда не удается ни въ одномъ представительствѣ получить соотвѣтствующее дѣйствительности отраженіе всей его жизни, то несомнѣнно существуетъ постоянное различіе между юридической, выражаемой, согласно конституціи парламентомъ народной волей и волей множества разнообразныхъ народныхъ группъ, изъ которыхъ очень большое число никогда и ни при какой избирательной системѣ не можетъ добиться представительства. Поэтому, нѣтъ ни одного государства, въ которомъ господствующая въ данный моментъ система не подвергалась бы подчасъ очень серьезнымъ нападкамъ. Вездѣ имѣются народныя группы, которыя въ существующихъ парламентахъ не усматриваютъ дѣйствительнаго представительства народа; особенно склонны къ такой принципіально непримиримой критикѣ группы меньшинства.

Вторая причина борьбы съ парламентаризмомъ заключается въ характерѣ политическихъ партій. На родинѣ парламентаризма, въ Англіи, послѣдній создался благодаря партіямъ и такъ тѣсно съ ними связанъ,

что форма правленія гусударства можетъ быть названа правленіемъ партіи, съ такимъ же правомъ какъ и парламентской формой правленія; другое могущественное англо-саксонское государство, расположенное по ту сторону океана, также находится въ аналогичной зависимости отъ жизни партій [1]). Эта партійная система, въ своемъ типическомъ видѣ складывающаяся изъ двухъ большихъ, попеременно смѣняющихся у власти группъ можетъ поддерживать свое существованіе только благодаря весьма сложной соціальной организаціи, которая побуждаетъ безгласную массу стекаться подъ знамена вождей партій. Только при помощи различнаго рода злоупотребленій, которыя извращаютъ, подавляютъ и заглушаютъ настроеніе народныхъ массъ, рукодители партій становятся полными хозяевами страны. Въ этихъ государствахъ вмѣсто демократіи создается настоящая партійная олигархія, которая безжалостно топчетъ ногами все, что попадается ей на пути. Въ другихъ государствахъ съ большимъ—и часто очень большимъ—дробленіемъ партій обнаруживается еще гораздо болѣе значительный вредъ отъ партійной системы, чѣмъ тамъ, гдѣ, при небольшомъ числѣ партій каждая изъ нихъ стремится сдѣлаться правительственной [2]). Тутъ вмѣсто

---

[1]) Самымъ основательнымъ и подробнымъ изображеніемъ характера англо-саксонскихъ партій мы обязаны русскому: *Ostrogorsky*, La démocratie et l'organisation des partis politiques I, II, Paris 1903 (есть также и англійскій переводъ). Основываясь на чрезвычайно пессимистическихъ выводахъ своихъ изслѣдованій, *Острогорскій* приходитъ къ предложеніямъ, цѣль которыхъ устраненіе господствующей партійной системы и основаніе парламентаризма на иномъ базисѣ.

[2]) Недостатки партійной системы дали поводъ д'Эйхталю, стоящему на почвѣ демократическаго государственнаго строя, сдѣлать слѣдующій выводъ:—„partout le régime parlementaire marche défectueusement; tous les peuples, sans ie suprimer cependant, s'en plaigneut".

общественнаго интереса часто въ совершенно неприкрытомъ видѣ выступаетъ партійный интересъ, партіи въ парламентской борьбѣ преслѣдуютъ свои мелочныя, минутныя цѣли и ради достиженія какихъ-либо уступокъ барышничаютъ и торгуются съ правительствомъ. Правительства же волей неволей принуждены вслѣдствіе этого становиться на торный путь вредной политики фальшивыхъ компромиссовъ, угодливо покровительствующей частнымъ партійнымъ интересамъ. Опыты такого рода отталкиваютъ широкіе слои народа отъ парламентовъ и дѣлаютъ понятнымъ, почему въ нѣкоторыхъ государствахъ даетъ себя чувствовать небывалое прежде равнодушіе къ политической дѣятельности народныхъ представительствъ.

Третій рядъ аргументовъ направляется противъ неспособности парламентовъ выполнять ихъ задачи. Парламентское законодательство въ высшей степени несовершенно: оно партійно, непродуманно, безсвязно, оно искажаетъ хорошія законодательныя идеи благодаря дурной формулировкѣ ихъ и неумѣстнымъ поправкамъ; наконецъ, зависитъ отъ тысячи случайностей чисто личнаго свойства. При выборахъ руководствуются не спеціальной подготовленностью кандидатовъ къ дѣлу, а ихъ принадлежностью къ той или другой партіи, и часто только благодаря простой случайности въ парламентѣ попадаютъ въ достаточномъ числѣ знающіе дѣло люди, которые могутъ съ пользою принимать участіе въ столь сложной, и требующей столько спеціальныхъ

Ук. соч. стр. 227. Въ Бельгіи недавно указалъ на господствующую партійную систему, какъ на темную сторону парламентаризма, *Prins* De l'Esprit du Gouvernement. Démocratique, Bruxelles—Leipzig, 1905, p. 163; однако онъ, подобно многимъ, впадаетъ въ заблужденіе, полагая, что язвы демократіи можно залечить при помощи органическаго избирательнаго права.

познаній законодательной работѣ [1]). Громче всего эти жалобы раздаются въ Англіи, и тамъ, еще полстолѣтія тому назадъ, самъ апостолъ представительнаго режима предложилъ удивительный проектъ для устраненія зла. Никто иной, какъ *Дж. Ст. Милль* высказался за лишеніе парламентовъ права законодательства. Послѣднее должно скорѣе принадлежать небольшому законодательному комитету, не превосходящему по числу членовъ кабинета министровъ и назначаемому на пять лѣтъ короной. Заключенія его парламентъ можетъ или принять или отвергнуть или же передать въ комиссію для новаго обсужденія и направленія. Парламентъ можетъ также требовать внесенія какого-нибудь опредѣленнаго закона, и комитетъ не въ правѣ отклонить такое требованіе [2]). Подобныя же мысли, примыкая въ этомъ отношеніи къ *Миллю*, высказалъ недавно во Франціи *Бенуа*, который предлагаетъ передать законодательство въ руки государственнаго совѣта, избраннаго не изъ парламентской среды, а изъ заслуженнѣйшихъ людей націи, палатамъ же предоставить только право обсужденія и санкціи, а также право инціативы въ такой формѣ, чтобы онѣ могли требовать отъ государственнаго совѣта выработки законовъ [3]). Французамъ, однако, достаточно вспомнить консульскую конституцію, какъ, едва ли заслуживающій подражанія примѣръ такого-же исправленія конституціоннаго строя.

Наиболѣе важной задачей, которая на ряду съ участіемъ въ законодательствѣ выпадаетъ на долю парла-

---

[1]) См. *Ofner*, Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht im Arch. f. öff. Recht, XVIII, 1903, s. 236 ff.

[2]) См. *J. St. Mill*, Betrachtungen über Repräsentativ-Verfassung, переведено на нѣмецкій яз. Вилле, стр. 63 ff.

[3]) *Ш. Бенуа* въ своей надѣлавшей шуму книгѣ: La crise de l'etat moderne, p. 300 ff.

ментовъ, является постоянный контроль за законностью и цѣлесообразностью дѣйствій правительства. Но съ этой задачей парламенты или совсѣмъ не могутъ справиться или же справляются съ ней весьма несовершеннымъ образомъ. Выше уже упомянуто, какъ мало практическаго значенія имѣетъ парламентское право преданія суду министровъ. Но даже и дѣйствительное оружіе политической отвѣтственности парламенты примѣняютъ вовсе не соотвѣтствующимъ цѣли образомъ. Критика со стороны не обладающаго властью парламента, особенно если онъ неединодушенъ, не имѣетъ большого значенія; въ полновластныхъ же парламентахъ способъ осуществленія права контроля какъ разъ и обнаруживаетъ наиболѣе ясно недостатки парламентаризма. Министерства, опирающіяся въ палатѣ на сплоченное и единодушное большинство, до тѣхъ поръ пока они сохраняютъ его за собой, могутъ отважиться на все безъ всякой помѣхи съ его стороны [1]). Отъ злоупотребленій удерживаетъ кабинетъ скорѣе оппозиція, лишенная рѣшающей власти, чѣмъ его сторонники. Большинство, вмѣсто того, чтобы не допускать злоупотребленій, часто само покровительствуетъ имъ, то въ интересахъ депутатовъ, которые часто пріобрѣтаютъ положеніе олигархическихъ властителей, то ради частныхъ и мѣстныхъ интересовъ ихъ избирателей, которые, въ ущербъ общему благу, стремятся къ достиженію своихъ личныхъ выгодъ. Система парламентскихъ патронажей приходитъ въ столкновеніе съ элементарнымъ требованіемъ безпристрастнаго соблюденія общественныхъ интересовъ, и депутаты не безъ успѣха стараются проник-

---

[1]) *Острогорскій* очень мѣтко замѣчаетъ: II, 673—„La responsabilité qui est censée régir les rapports parlementaires n'aboutit qu'à l'irresponsabilité générale“.

нуть въ государственное управленіе, которое такимъ образомъ низводится до роли объекта эксплуатаціи. Такимъ путемъ развивается нѣчто въ родѣ конституціоннаго торговаго права, сдѣлки котораго совершаются за спиною оффиціальныхъ совѣщаній.

Но особенно серьезны въ послѣднее время жалобы на участіе парламента въ финансовомъ управленіи. Какъ извѣстно, идея, видѣвшая въ народномъ представительствѣ оплотъ народа противъ чрезмѣрнаго и несправедливаго обложенія налогами, была одною изъ главныхъ идей, сопровождавшихъ собою возникновеніе, развитіе и введеніе парламентаризма. Бюджетное право палатъ должно было быть реальнымъ противовѣсомъ нечестной и расточительной политикѣ правительствъ. Однако, опытъ показалъ, что парламенты часто имѣютъ поползновеніе хозяйничать народными доходами еще болѣе безразсудно, чѣмъ отвѣтственныя правительства, одобряя по чисто демагогическимъ побужденіямъ расходы, которые позже неизбѣжно приводятъ къ повышенію поборовъ съ страны и, слѣдовательно, къ еще большему отягощенію народа. Въ нѣкоторыхъ государствахъ парламентскій контроль государственнаго бюджета превратился почти въ комедію, и въ такихъ государствахъ, какъ Англія и Франція, по этому поводу публично высказываются энергичныя обвиненія [1]).

Подводя теперь краткій итогъ всего процесса развитія парламентскихъ учрежденій, мы видимъ, что ихъ вліяніе и сила повсюду идутъ на убыль. Если конституціонная теорія ставитъ первоначально исполнительную власть наравнѣ съ законодательной, чтобы провозгласить затѣмъ послѣднюю единственно господствующею властью въ государствѣ, то передъ изумленнымъ

---

[1]) См. *Low*, p. 89, *d'Eichthal*, p. 241.

взоромъ объективнаго историка обнаруживается, что все конституціонное развитіе сопровождается постояннымъ усиленіемъ правительственной власти. Если правящіе круги и опасались прежде продолжительнаго ослабленія исполнительной власти, какъ послѣдствія конституціоннаго строя, то вся внѣшняя и внутренняя исторія современныхъ государствъ совершенно разсѣиваетъ такія опасенія. Это обнаруживается какъ въ государствахъ съ внѣпарламентскимъ такъ и въ государствахъ съ парламентскимъ правительствомъ. Къ первой категоріи принадлежатъ государства съ парламентами, безсильными съ перваго же момента ихъ существованія; правда, эти парламенты могутъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ пріобрѣтать вліяніе на правительство, но они совершенно не въ силахъ направлять политику послѣдняго. Въ странахъ же, управляемыхъ парламентарно, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда власть парламента и не отходитъ такъ безраздѣльно въ руки кабинета, какъ въ Англіи, парламенты хотя и могутъ всегда ограничить срокъ нахожденія у власти кабинетовъ, но пока кабинеты сохраняютъ власть, они могутъ пользоваться ею, совершенно не опасаясь энергичнаго парламентскаго контроля, въ которомъ собственно долженъ заключаться весь смыслъ правительства, опирающагося на большинство палаты. Только вслѣдствіе злоупотребленія властью достигаютъ въ тѣхъ или иныхъ случаяхъ отдѣльные члены палатъ, какъ таковые, вліянія на правительство. И даже широко распространенное явленіе парламентскаго подкупа есть признакъ могущества правительства, а не парламента.

Поэтому совершенно нѣтъ преувеличенія въ мнѣніи, что какой-нибудь современный французскій министръ президентъ могущественнѣе самого Людовика XIУ, который при не вполнѣ еще законченной централизаціи

Францiи стараго режима далеко не вездѣ могъ осуществлять свои намѣренiя наперекоръ несогласнымъ съ ними. И точно также становится понятнымъ то замѣчательное явленiе, что, несмотря на ростъ демократизма, а можетъ-быть благодаря ему, личный авторитетъ главы государства въ монархiяхъ и республикахъ въ наше время поднимается. Огромными историческими заслугами монархiи въ дѣлѣ объединенiя и политическаго усиленiя Германiи нужно прежде всего объяснить тотъ фактъ, что монархiя послѣ того недовѣрiя, съ которымъ къ ней относилась въ серединѣ прошла столѣтiя значительная часть нацiи, поразительно усилилась, какъ въ имперiи, такъ и въ отдѣльныхъ государствахъ. Но то же самое явленiе замѣчается и въ другихъ государствахъ. Не безъ нѣкотораго неудовольствiя англичанамъ приходится нынѣ констатировать, что царствованiе Эдуарда VII отличается совершенно инымъ характеромъ, чѣмъ королевы Викторiи, хотя историкъ этого перiода долженъ будетъ признать, что и въ теченiе правленiя этой слабой, по общему приговору, женщины влiянiе короны значительно возросло сравнительно съ временами Георга IV и Вильгельма IV. *Лоу* указываетъ съ тонкимъ пониманiемъ дѣла, что, по тривiальной политической доктринѣ, англiйскiй монархъ, чтобы быть конституцiоннымъ, долженъ обладать мягкими чертами королевы; и для сохраненiя такого положенiя вещей, думаетъ онъ, слѣдовало бы перевернуть навыворотъ салическiй законъ о престолонаслѣдiи и лишить мужчинъ права занимать англiйскiй тронъ [1]).

Внѣшняя политика Британской имперiи направляется теперь королемъ, его личный авторитетъ во внутреннихъ дѣлахъ оцѣнивается англiйской текущей прессой

---

[1]) A. a. O. p. 268.

часто чрезвычайно высоко. Со времени Вильгельма III Англія не имѣла еще ни одного монарха, который пользовался бы такимъ вліяніемъ; но отъ великаго представителя оранской династіи онъ отличается сверхъ того еще тѣмъ, что онъ и его народъ въ ихъ національныхъ стремленіяхъ и чувствахъ настроены одинаково.

Еще болѣе замѣчательнымъ для оцѣнки человѣческой проницательности при созиданіи политическихъ учрежденій является переворотъ въ личномъ вліяніи на политику президента Соединенныхъ Штатовъ. Чрезвычайно интересно теперь вновь перечитать тѣ выраженія, въ которыхъ Гамильтонъ сравниваетъ въ „Федералистѣ“ только что созданную тогда должность президента съ англійской королевской властью [1]). Какой незначительной предполагалась тогда власть республиканскаго главы государства по сравненію съ властью монарховъ! Отцы американской конституціи совершенно не подозрѣвали, что они на самомъ дѣлѣ создавали институтъ, заключавшій въ себѣ несравненно больше дѣйствительныхъ полномочій власти, чѣмъ ихъ содержится въ чисто формальныхъ прерогативахъ короля. Между тѣмъ, эта президентская власть за послѣднее время усилилась настолько, что Теодоръ Рузвельтъ пользуется такимъ личнымъ авторитетомъ, который врядъ ли до сихъ поръ считали возможнымъ для главы республики.

VIII.

Сознаніе перемѣны политическаго значенія какого-нибудь государственнаго учрежденія сначала не имѣетъ

---

[1]) См. *Hamilton* въ Federalist, Nr. 69, ed. by P. L. Ford, New-Jork 1898, p. 465 f.

совершенно никакого практическаго значенія. Критика далеко еще не обозначаетъ улучшенія Какъ выше изложено на недостатки парламентаризма указывалось очень часто и упадокъ парламентаризма часто предсказывался. Замѣна же парламентовъ другими, болѣе совершенными учрежденіями до сихъ поръ не предлагалось никѣмъ, серьезно заслуживающимъ вниманія [1]). Между тѣмъ, даже самыя несовершенныя учрежденія могутъ втеченіе долгаго промежутка времени безпрепятственно продолжать свою дѣятельность, разъ никто не въ состояніи создать вмѣсто нихъ что-либо лучшее.

Въ близкомъ будущемъ совершенно не представляется возможнымъ, чтобы парламенты гдѣ-либо были формально отмѣнены окончательно. Даже прогрессирующій такъ быстро упадокъ политическаго значенія парламентовъ не можетъ никогда пробудить вновь къ жизни старую абсолютную власть прошлаго. Какъ арміи будущаго не могутъ опять начать сражаться стрѣлами и луками вмѣсто современныхъ машинныхъ ружей, такъ и неограниченное самодержавіе прошлыхъ столѣтій болѣе уже не воскреснетъ Впрочемъ въ дальнѣйшемъ мы будемъ разсматривать не вопросъ объ улучшеніи или замѣнѣ парламентскихъ учрежденій. Ниже будетъ вкратцѣ указано только то, что дѣйствительно уже намѣчается въ историческомъ процессѣ, а не то, что должно бы быть.

---

[1]) Въ этомъ отношеніи интересенъ докладъ, который въ 1900 г. прдставилъ конгрессу сравнительнаго правовѣдѣнія въ Парижѣ виконтъ *Комбъ де Лестрадъ* (напеч. въ Bulletin de la société de lég. comp. t. 31, p. 586), который пробуетъ установить четыре ступени развитія парламентскихъ учрежденій. Послѣдняя ступень—прямое господство народа при сохраненіи парламентскихъ формъ—обозначаетъ, по его мнѣнію чистѣйшую анархію—«ce mode de gouvernemant est l'absence de gouvernemet» (p. 602). Спасеніе же онъ видитъ въ возвращеніи опять къ классовому и сословному государству!

Исторія развитія конституцій даетъ намъ великій, все еще недостаточно оцѣненный по своему огромному значенію урокъ того, что положенія права совершенно не въ состояніи фактически опредѣлять распредѣленія власти въ государствѣ. Реальныя политическія силы управляются по своимъ собственнымъ законамъ, дѣйствующимъ независимо отъ всякихъ юридическихъ формъ. Поэтому парламенты, и не являясь болѣе живыми двигательными силами въ государствѣ, могутъ по прежнему безпрепятственно отправлять свои государственно-правовыя функціи. Какимъ бы быстрымъ темпомъ ни совершался въ Англіи переходъ власти отъ парламента къ кабинету, все же безъ участія парламента правовой строй государства въ будущемъ такъ же, какъ и въ прошедшемъ, формально не можетъ быть измѣненъ.

Вопросъ же, который необходимо поставить сейчасъ, заключается въ томъ, не возникаютъ ли или не существуютъ ли уже силы, которыя, можетъ быть и не вполнѣ сознательно, что часто случалось въ исторіи, стремятся захватить въ свои руки власть, предоставленную правовымъ порядкомъ существующимъ учрежденіямъ.

Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, мы должны затянуть за кулисы дѣла парламентовъ. И тутъ мы видимъ выступленіе на сцену новой мощной силы.

Не мѣшаетъ вспомнить, что парламенты по своему происхожденію являются аристократическими учрежденіями. Идея конституціоннаго государства возникла въ Англіи 18-столѣтія; и образцовый англійскій парламентъ несмотря на всѣ преобразованія, какъ извѣстно, до сихъ поръ не можетъ отрѣшиться отъ слѣдовъ своего аристократическаго происхожденія. Но этотъ аристократическій характеръ обнаруживается также въ

континентальныхъ парламентахъ, и не только въ верхнихъ палатахъ, гдѣ аристократизмъ сознательно положенъ въ основу системы. Не нужно забывать того, обнаруженнаго исторіей факта, что на континентѣ нижнія палаты достигали наибольшаго расцвѣта какъ разъ въ то время, когда онѣ составлялись еще посредствомъ ограниченнаго избирательнаго права или когда онѣ, существуя среди общества, мало проникнутаго демократизмомъ, добровольно уступали руководящую роль лицамъ выдающимся по своему соціальному положенію или же своими индивидуальными достоинствами, какъ было, напримѣръ, въ случаѣ съ франкфутскимъ парламентомъ. Однако, ростъ демократизма въ обществѣ повсюду привелъ къ пониженію уровня парламентовъ, на что почти вездѣ раздаются громкія жалобы. Къ тому же парламенты, если оставить въ сторонѣ ихъ юридическую конструкцію и обратить вниманіе на ихъ политическую сущность, какъ она воспринимается народными массами, отличались прежде повсемѣстно, а въ нѣкоторыхъ государствахъ отличаются даже и теперь характеромъ привилегированныхъ собраній, сравнительно съ которыми значительная часть населенія являлась и является лишенною политическихъ правъ. И даже тамъ, гдѣ кругъ обладателей политическихъ правъ достаточно обширенъ, послѣдніе могутъ выражать свою волю только путемъ выборовъ, происходящихъ черезъ долгіе промежутки времени. Такой взглядъ на парламентъ, высказанный впервые *Руссо*, нашелъ теперь себѣ выраженіе въ господствующей нѣмецкой государственно-правовой теоріи, строго раздѣляющей волю парламента отъ воли избирателей [1]) и заявляющей, что въ право-

---

[1]) См. по этому поводу мои слова: Allgemeine Staatslehre S. 567 ff.

вомъ смыслѣ кромѣ воли парламента не существуетъ никакой другой воли народа.

Между тѣмъ, этотъ, юридически неспособный къ волеизъявленію народъ въ послѣднее время достигъ небывалаго развитія, особенно могучаго въ тѣхъ странахъ, гдѣ этому способствовало долговременное существованіе свободныхъ учрежденій. Въ періодъ первыхъ шаговъ по конституціонному пути нѣмецкій ученый *Р. Ф. Моль* построилъ цѣлую теорію о томъ, что парламенты являются защитниками народныхъ правъ. Теперь же возникли уже совершенно иныя соціальныя силы которыя умѣютъ самымъ настойчивымъ образомъ защищать и осуществлять народныя права. Прошли уже тѣ времена, когда парламентская трибуна была единственнымъ мѣстомъ, съ высоты котораго только и можно было производить реальное давленіе на правительство. Развитіе прессы пошло втеченіе послѣднихъ десятилѣтій такъ невѣроятно далеко впередъ, что энергичное порицаніе его общественныхъ неурядицъ приводитъ часто къ гораздо болѣе значительнымъ результатамъ, чѣмъ парламентская критика и можетъ даже иногда болѣе дѣйствительнымъ образомъ опредѣлить весь ходъ законодательства, чѣмъ господствующія въ парламентѣ партіи. Создалась новая, весьма замѣтная, хотя и не регулированная никакими правовыми нормами, форма отвѣтственности правительствъ — отвѣтственность передъ самимъ народомъ, многоголосое мнѣніе котораго находитъ себѣ выраженіе въ прессѣ. Существованіе правительственныхъ бюро прессы и оффиціозной прессы представляютъ собою такого рода явленія, которыя доказываютъ неоспоримо, что теперь возможенъ уже прямой обмѣнъ мнѣній между правительствомъ и народомъ. Независимо отъ всякой государственно-правовой и политической отвѣтственности, остающейся чисто пар-

ламентскимъ средствомъ, развивается новая, соціальная отвѣтственность правительствъ, и будущее принадлежитъ ей. Если политическая отвѣтственность министровъ, оттѣснившая на заднiй планъ отвѣтственность государственно-правовую, часто является мало дѣйствительной вслѣдствіе того, что ею пользуются только по чисто партiйнымъ соображеніямъ, то соціальной отвѣтственности суждено сдѣлаться самой надежной гарантіей добросовестности и разумности дѣйствій правительствъ.

Затѣмъ,—и на это слѣдуетъ указывать какъ можно энергичнѣе—повсюду развивается въ самомъ широкомъ масштабѣ организація самого народа, не направляемая никакимъ руководящимъ центромъ и въ этомъ смыслѣ могущая быть названной возникшей стехiйно. Различные союзы и собранія, предпринимательскіе и рабочіе союзы, представительства интересовъ въ самыхъ разнообразнѣйшихъ формахъ, организуемыя и контролируемыя отчасти самими заинтересованными, отчасти государствомъ, создаютъ вмѣсто разрозненной народной массы чрезвычайно сложное, уже теперь едва поддающееся учету, разслоеніе населенія на группы, находящіяся въ процессѣ быстраго развитія. Эта дифференціація населенія, которую тщетно пытаются отразить въ парламентскомъ избирательномъ правѣ, съ исторически неизбѣжной необходимостью должна пріобрѣсти вліяніе на весь укладъ государственной жизни, что уже теперь становится очевиднымъ для проницательнаго взора безпристрастнаго наблюдателя. Мы видимъ уже теперь, что партiйныя организаціи, располагающія въ парламентѣ незначительнымъ числомъ голосовъ или же совсѣмъ тамъ не представленныя, — какъ напримѣръ, рабочія партіи въ государствахъ съ ограниченнымъ избирательнымъ правомъ—производятъ вліяніе на правительство

государства, минуя парламентъ. Въ настоящее время существуетъ уже народная инициатива, не получившая еще, правда, правовой организаціи, но являющаяся несомнѣннымъ реальнымъ фактомъ.

Въ современныхъ государствахъ коренныя и важныя реформы исходятъ отъ самой правительственной власти, которую къ этому побуждаетъ не парламентская инициатива, а непосредственное усмотрѣніе и ознакомленіе съ народными нуждами. Иногда правительства толкаютъ парламенты даже противъ ихъ воли на путь серьезныхъ преобразованій государственной жизни, противопоставляя ихъ частнымъ интересамъ действительныя желанія народа. Такъ, напр. крупныя реформы, которыя предпринимаются теперь въ Австріи и Венгріи вызваны напоромъ силъ, находившихся по большей части до сихъ поръ внѣ парламентовъ. Къ тому же нѣкоторыя партіи пользуются теперь вліяніемъ уже не соразмѣрно числу своихъ представителей въ парламентѣ, а въ зависимости отъ значенія интересовъ тѣхъ массъ, которыя стоятъ за ними. Было бы смѣшно думать, что то вліяніе—каково бы оно ни было—положительное или отрицательное, которое германское правительство отводитъ соціаль-демократіи на все направленіе внутренней политики, цѣликомъ обусловливается количествомъ мандатовъ, выпадающихъ на долю этой партіи въ рейхстагѣ и ландтагахъ, равно какъ нельзя количествомъ голосовъ въ парламентѣ объяснить цѣлаго ряда успѣховъ, которыхъ добились въ нижней палатѣ, вопреки всѣмъ парламентскимъ традиціямъ, столь назначительныя теперь по своей численности группы юной англійской рабочей партіи.

Мы уже видѣли: всякая избирательная система, всякая конструкція представительства неизбѣжно заключаетъ въ себѣ что-то, ходульное, искусственное,

фиктивное, и нѣтъ ни одного парламентскаго учрежденія, которое могло бы выдержать сколько-нибудь серьезную критику. Въ каждомъ парламентѣ, указывали мы далѣе, можно обнаружить недостатки самаго разнообразнаго свойства: подавленіе небольшихъ группъ меньшинства и отдѣльныхъ лицъ, недостойные компромиссы между партіями и торгашескія сдѣлки съ правительствомъ, а въ обладающихъ властью парламентахъ строжайшая партійная дисциплина, уничтожающая всякую самостоятельность личности. Но все это ни въ какомъ отношеніи не простирается на самый народъ.

Среди него самое незначительное меньшинство можетъ безпрепятственно проявлять свою дѣятельность наряду съ самыми могущественными соціальными организаціями, и даже одинокая личность имѣетъ возможность вести агитацію въ пользу своихъ взглядовъ. Между различными народными группами не можетъ быть никакихъ компромиссовъ, невозможны никакія сдѣлки и торговля между ними и правительствомъ нѣтъ и не можетъ быть обструкціи. Затѣмъ, не существуетъ никакихъ законныхъ условій и ограниченій участія въ народной жизни. Въ этомъ смыслѣ вовсе не приходится вводить всеобщаго избирательнаго права, которое, какъ право участія въ юридически неорганизованныхъ политическихъ проявленіяхъ народной массы, существуетъ само по себѣ и никакая сила въ мірѣ не въ состояніи его ограничить.

Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ демократизація общества пошла достаточно далеко, конституціоннымъ законодательствомъ уже введены учрежденія, осуществляющія непосредственное участіе народа въ управленіи государствомъ и, слѣдовательно, ограничивающія власть парламентовъ. Особенно большое значеніе имѣетъ референдумъ, въ тѣхъ формахъ, какъ онъ сложился въ

Швейцаріи и, независимо отъ нея, въ Америкѣ. Здѣсь не мѣсто разсматривать различныя формы его проявленія. Голосованіе законовъ народомъ въ политическомъ отношеніи служитъ въ значительной степени контролемъ законодательства, такъ какъ препятствуетъ проведенію непопулярныхъ законодательныхъ мѣропріятій. Поэтому, оно представляетъ задерживающій моментъ въ процессѣ законодательства, и въ качествѣ таковаго, является учрежденіемъ консервативнаго свойства, служащимъ цѣликомъ охраненію существующаго правового порядка; поэтому, приходится только удивляться, что референдумъ принятъ въ программу такой радикальной партіи, какъ германская соціаль-демократія. Хотя въ большихъ государствахъ народное голосованіе трудно осуществимо въ формѣ правильно функціонирующаго учрежденія, однако его добиваются и тамъ, въ цѣляхъ утвержденія самимъ народомъ наиболѣе важныхъ измѣненій въ конституціи. Такъ, въ Англіи всенародное голосованіе завоевало въ свою пользу цѣлый рядъ выдающихся дѣятелей, особенно въ то время когда Гладстонъ выступаетъ въ защиту политической самостоятельности Ирландіи [1]). Изъ государствъ, входящихъ въ составъ британской имперіи, всенародное голосованіе было въ недавнее время введено въ Австраліи, гдѣ, такъ же какъ въ Швейцаріи и отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американской республики, всякія измѣненія конституціи требуютъ согласія избирателей [2]). Въ Бель-

---

[1]) Между прочимъ, сторонниками референдума выступили въ Англіи: *Dicey,* Ought the Referendum to be introduced into England? Contemporary Review LVII, London 1890, p. 489 ff. и съ нѣкот. ограниченіями, *Lecky,* I, p. 287 ff.

[2]) Относительно довольно-таки запутанныхъ постановленій конституціи по этому поводу см. Commonwealth of Australia Act., Art. 128.

гіи правительство въ 1891 и 1892 гг. сдѣлало попытку предоставить королю право непосредственнаго опроса избиъателей, какъ до внесенія закона, такъ и передъ его санкціей [1]). Въ Норвегіи отдѣленіе отъ Щвеціи и учрежденіе новой династіи было санкціонировано народнымъ голосованіемъ, вообще не предусмотреннымъ норвежской конституціей.

Другой формой конституціоннаго участія народа въ государственной власти является народная инціатива, существующая до сихъ исключительно въ Швейцаріи. Она состоятъ въ томъ, что законодательные факторы страны обязаны дать ходъ выраженнымъ въ предписанной закономъ формѣ народнымъ требованіямъ при чемъ окончательное рѣшеніе принадлежитъ опять таки самому народу. Затѣмъ, въ Америкѣ въ отдѣльныхъ штатахъ существуетъ допустимый и въ самомъ Союзѣ, но не примѣнявшійся до сихъ поръ очень интересный институтъ конвентовъ, т. е. однопалатныхъ парламентовъ, которые избираются исключительно съ цѣлью ревизіи конституціи и, слѣдовательно, обладаютъ ограниченнымъ кругомъ дѣйствій съ характеромъ императивныхъ мандатовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ они являются ограниченіемъ обычныхъ законодательныхъ учрежденій и болѣе независимы, чѣмъ послѣднія, отъ вліянія партій [2]).

Народныя рѣшенія, сказывающіяся въ парламентскихъ выборахъ, не обладаютъ ясно выраженнымъ правовымъ характеромъ, и относятся къ области преобразованія, а не измѣненія конституцій. Въ демократическихъ государствахъ выборы одновременно содержатъ и приговоръ надъ правительствомъ и указаніе

[1]) См. *Beltjens*, a. a. O. p. 50, 335 f., 402.

[2]) *Jameson* A. Treatise on Const. Conoentions, 4-th. ed. Chicago 1887, § 479, *Bryce* I, p. 667.

правительству. Въ Англіи народъ такимъ путемъ назначаетъ премьеръ-министра или принуждаетъ его уйти въ отставку; нѣчто подобное замѣчается и въ другихъ государствахъ. Но и для остающихся у власти правительствъ исходъ выборовъ всегда является указаніемъ для ихъ дальнѣйшей политики.

Итакъ, если уже теперь, посредствомъ ли буквы конституціи или же благодаря конституціонной практикѣ, внѣпарламентская народная воля во многихъ государствахъ сдѣлалась признаннымъ факторомъ государственной жизни, то естественно, что отъ силъ, таящихся въ будущемъ, зависитъ возможность и характеръ дальнѣйшаго развитія и распространенія подобныхъ учрежденій. Тутъ мы можемъ считаться только съ большими или меньшими вѣроятностями. И вотъ, независимо отъ всякихъ желаній и планомѣрныхъ разсчетовъ, обрисовывается, какъ мнѣ кажется, слѣдующій обликъ будущаго.

Выше было уже указано на то, что современное общество охвачено непрерывнымъ процессомъ самоорганизаціи. Разнообразнѣйшіе человѣческіе интересы, которымъ напрасно пытаются дать удовлетвореніе при помощи парламентовъ, объединяются въ цѣломъ рядѣ группъ, перекрещивающихся между собою на каждомъ шагу. Право образованія союзовъ, которое по своему характеру относится къ разряду индивидуальныхъ свободъ, но которымъ, государственныя власти пользуются и въ общественныхъ интересахъ, сдѣлалось могучимъ средствомъ организаціи гражданскаго общества, обреченнаго, какъ сначала казалось, на постоянную разобщенность. Въ этихъ союзахъ идея представительства находитъ себѣ гораздо болѣе правильное выраженіе, чѣмъ въ существуюшихъ центральныхъ парламентахъ, потому что союзные органы, въ противоположность не-

осуществимой идеѣ выраженія въ единомъ представительствѣ всей совокупности интересовъ цѣлаго народа, имѣютъ задачей служить только болѣе или менѣе ограниченному кругу интересовъ членовъ даннаго союза. Нѣкоторымъ изъ этихъ союзовъ уже теперь предоставлены законныя средства воздѣйствія на правительство и законодательство, какъ въ формѣ дарованнаго имъ права петиціи и заявленія своихъ требованій, такъ и въ формѣ обязательства высказывать въ случаѣ требованія со стороны правительства свое мнѣніе относительно проэктируемыхъ законовъ и указовъ. Въ этомъ несомнѣнно заключаются задатки новой формы законодательства. Мысль Дж. Ст. *Милля*, могла быть развита въ томъ направленіи, что для отдѣльныхъ отраслей законодательства создаются спеціальные парламенты на основѣ все яснѣе обрисовывающейся соціальной группировкѣ. Такимъ путемъ государство узаконило бы только то, что уже теперь обнаруживается въ борьбѣ соціальныхъ группъ совершенно независимо отъ государства Такъ, современному рабочему праву знакомы уже явленія, которыя формально возникаютъ путемъ свободныхъ соглашеній, а по своему соціальному характеру обозначаютъ созданіе спеціальнаго права для данныхъ заинтересованныхъ группъ; упомяну, напримѣръ, о томъ, какъ на извѣстной ступени развитія синдикализма устанавливаются путемъ договоровъ расцѣнки, за соблюденіемъ которыхъ слѣдятъ профессіональные союзы. Итакъ, уже теперь происходитъ созиданіе новыхъ нормъ, которыя—если не въ юридическомъ, то въ соціальномъ отношеніи—обладаютъ тою же или по крайней мѣрѣ подобною же силой какъ и законы и которыя возникаютъ не въ порядкѣ обычнаго законодательства.

Эти спеціальные парламенты, непосредственно обя-

занные своимъ происхожденіемъ разслоенію народа на группы, могли были бы вступать въ прямыя сношенія только съ правительствомъ. Задачей ихъ было бы обсуждать взаимоотношеніе требованій отдѣльныхъ слоевъ народа, а въ рукахъ центральнаго парламента, значительно болѣе ограниченнаго въ своей компетенціи, слѣдовало бы оставить только примиреніе интересовъ, главнымъ образомъ, посредствомъ принятія или отклоненія предложеній.

Однако я не хочу забираться далѣе въ область проектовъ или предположеній. Но для всякаго, кто въ состояніи спокойно и внимательно наблюдать за событіями современной жизни, является несомнѣннымъ, что наша конституціонная жизнь далеко еще не достигла тѣхъ окончательныхъ формъ, въ которыхъ она могла бы пребывать долгое время. Въ великомъ и непреложномъ фактѣ, который обнаруживаетъ передъ нами неудержимо стремящаяся впередъ современная исторія, въ томъ фактѣ, что минуя парламенты, эти во многихъ государствахъ искусственно созданныя учрежденія, начинается непосредственное общеніе обѣихъ единственно несокрушимыхъ и естественныхъ силъ въ государствѣ – правительства и народа, скрыто предвѣстіе грандіознѣйшаго въ новѣйшей исторіи переворота въ конституціонныхъ формахъ. Къ чему онъ приведетъ, узнаютъ только наши внуки.



СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ:

у Бр. Башмаковыхъ.

С.-Петербургъ—Москва—Казань—Рига.

